
74 02/173

Проф. ЭМИЛЬ ЗАКС

ЭКОНОМИКА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

ПЕРЕВОД С НЕМЕЦКОГО А. И. ЗАКА

НКПС ▫ „ТРАНСПЕЧАТЬ" ▫ МОСКВА

Проф. ЭМИЛЬ ЗАКС

ЭКОНОМИКА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

И ЕГО РОЛЬ В НАРОДНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

С ПРИЛОЖЕНИЕМ СТАТЬИ
профессора д-ра Э. Ф. БЕККЕРАТА

ОБЩАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ
В ВЕК ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ

ПЕРЕВОД С НЕМЕЦКОГО
А. И. ЗАКА

НКПС – „ТРАНСПЕЧАТЬ“ – МОСКВА



Петрооблит № 7315, гор. Петроград. 1923 г. Наряд № 578.

1-я Типо-литография „Транспечати“ НКПС имени тов. Дзержинского, Фонтанка, 117.
Отпечатано в колич. 1.000 экземпл.

I. Железные дороги, как предмет общественного хозяйства.

II. Административные задачи государства в отношении железнодорожного дела.

ОТ ПЕРЕВОДЧИКА.

Настоящая книга представляет собою перевод третьего тома капитального труда проф. Эмиля Закса „Die Verkehrsmittel in Volks-und Staatswirtschaft“, посвященного железнодорожному транспорту. Первый том этого труда, вышедшего во втором совершенно переработанном издании в Берлине у Юл. Шпрингера (т. 1 в 1918 г., т. 2 в 1920 г., т. 3 в 1922 г.), содержит общее учение об экономике транспорта; второй том посвящен экономике сухопутных и водных путей сообщения, почты, телеграфа и телефона. Для удобства русского издания третий том разбит на три отдельных части. Настоящая первая часть включает в себя введение и первые три отдела, посвященные административным вопросам организации железнодорожного управления и правового положения железных дорог в государстве. Вторая часть будет заключать отдел четвертый, посвященный собственно экономике железнодорожного транспорта. Наконец, часть третья будет содержать отдел пятый, посвященный историческому обзору развития железнодорожного дела и отдел шестой, анализирующий общую эволюцию экономической жизни в век железных дорог. Последний отдел является самостоятельным исследованием и принадлежит перу проф. Э. Ф. Беккерата. К третьей части будет приложен предметный указатель для всех трех частей.

Ценность труда Эмиля Закса не нуждается в рекомендации. Достаточно указать, что, по словам рецензента журнала Archiv für Eisenbahnwesen, он является единственным в своем роде капитальным исследованием в мировой литературе. Инте-

рес ко второму изданию повышается еще и от того, что в нем учтен весь опыт истории железнодорожного дела в главнейших государствах во время мировой войны и после нее. Русское издание книги Закса является, несомненно, очень крупным вкладом в нашу столь бедную литературу по экономике транспорта и железных дорог, в частности.

Москва, 26 сентября 1923 г.

ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ.

Те внешние обстоятельства, которые вызвали задержку появления в свет второго тома настоящего сочинения, продолжали действовать и в отношении данного третьего тома, хотя и в значительно меньшей степени. С другой стороны, из этой задержки проистекла та выгода, что могли быть учтены в их дальнейшем развитии все те перемены в эволюции железнодорожного дела, которые являются последствиями войны и условий послевоенного периода. Поскольку железные дороги непосредственно были задеты войной и, вследствие этого, равно как и вследствие обесценения денег, возникла необходимость в особых тарифных мероприятиях,—перед нами в настоящее время исключительный, переходный период. Несмотря на его выдающееся значение для хозяйственной жизни нашего времени, он все же не дает повода к специальным теоретическим изысканиям.

Я обязан большой благодарностью за многократное содействие в деле издания настоящей книги действительному тайному советнику, д-ру фон дер Лейен, заслуженному профессору берлинского университета. Это содействие выразилось в особенности в предоставлении мне многочисленных литературных и статистических материалов, раздобывание которых, при некоторой отдаленности моего места жительства и тяжелых транспортных условиях современности, представляло для меня значительные трудности.

В отношении редактирования мне оказал помощь д-р Франц Гильшер, мой бывший ученик по немецкому университету в Праге, в настоящее время начальник отделения в Австрийском

Союзном министерстве путей сообщения. Я придавал особенно большое значение наиболее полному использованию в теоретических рассуждениях новейшей административной практики государственных железных дорог для оживления общих рассуждений частными примерами, заимствованными из этой практики. В этом отношении помощь указанного лица относится, главным образом, к отделам, посвященным организации и персоналу жел. дорог.

В предисловии к первому тому указывалось, что к составлению настоящего труда была привлечена более молодая сила, проф. д-р Э. Ф. Беккерат для того, чтобы обеспечить окончание труда в отношении случайностей человеческой жизни. Его помощью, однако, оказалось возможным ограничиться только для одного отдела настоящего исследования с целью ускорить выход его в свет. Он разработал главу об общей эволюции экономической жизни в век железных дорог. Эта тема вполне допускает законченное, выделенное из остального содержания изложение. Эта глава является, поэтому, вполне самостоятельным трудом ее автора, за который последний один только и несет научную ответственность. Он был в формальном отношении связан только общим планом всего труда в отношении дедуктивного выведения последовательности этапов развития, данного в первом томе, а также был ограничен рамками места. Эта глава занимает последнее место в настоящем третьем томе, примыкая к истории железных дорог. Это оправдывается тем, что она охватывает совокупность общих экономических последствий усовершенствования путей сообщения, которые по времени совпадают с развитием железных дорог, как их главного фактора.

Волоска, 8 февраля 1922 г.

Эмилъ Закс.

ВВЕДЕНИЕ.

Понятие железной дороги. В решении германского имперского суда от 17 марта 1879 г. железная дорога определяется, как „предприятие, имеющее целью постоянное передвижение пассажиров и грузов на достаточно значительные расстояния по металлическому пути, который по своей консистенции, строению и гладкости предназначен для осуществления перевозок больших тяжестей, а также для достижения достаточно значительной скорости движения, и который этой своей особенностью, в соединении с использованием для тяги сил природы (пара, электричества, мускульной силы животных или людей, а при наклонной плоскости пути и собственной тяжести подвижного состава, и его груза), позволяет в эксплоатации предприятия достигать достаточно значительных результатов“. Эта фраза, которая, в качестве удачного образца юридического стиля, в свое время обошла органы печати, искупает своим содержанием свою неудачную форму. Основные признаки железной дороги в этом определении указаны совершенно правильно и нуждаются только в некоторых незначительных дополнениях. Прежде всего, в качестве такого дополнения, необходимо указать на то обстоятельство, что для нас, трактующих железнодорожное дело с точки зрения народного и государственного хозяйства, интересны только те железные дороги, которые имеют значение в отношении к целям более или менее крупной социально объединенной группы людей. Это—публичные железные дороги. Напротив, железные дороги, служащие только целям отдельных, частных хозяев, мы исключили из нашего рассмотрения. Это, пожалуй, выражено

уже в обозначении железной дороги, как предприятия, так как предприятие именно и является такой хозяйственной организацией, которая предлагает свои услуги всем и каждому. Подчеркивание „металлического пути“ в одном направлении должно быть принято в строгом смысле, но в другом этот признак допускает распространительное толкование. Строго неизменным является то, что этот путь никогда не может быть покинут движущимся по нему подвижным составом, т. е., что подвижной состав приспособлен к пути таким образом, который обусловливает невозможность для него двигаться по иному пути. С другой стороны, рельсы (а они именно и имеются в виду под обозначением „металлического пути“) могут быть также проложены над землей на столбах, а вагоны катиться под ними в подвешенном положении. Точно также имеется металлический путь и в том случае, когда подвешенные вагонетки двигаются не по рельсам, а по проволочным канатам. Лишь в отношении одного признака нет полного единства мнений, и определение не может найти общего сочувствия. Это—признак характера силы тяги. Приведенное определение считает род силы, используемой для тяги, второстепенным, если только эта сила дает достаточно значительные эксплоатационные результаты. Перечисленные виды тяговой силы не должны считаться исчерпывающими; кроме того, мускульная сила человека могла бы быть исключена из перечня, так как осуществляемое с ее помощью передвижение состава на железной дороге имеет, как известно, лишь вспомогательное значение. Противоположное воззрение считает существенным признаком использование исключительно механической силы тяги. Все же не возбуждает никаких сомнений, что рельсовые пути, по которым вагоны двигаются с места на место мускульной силой животных, также являются железными дорогами. Это только не вполне развитые, еще недозрелые железные дороги. Только путем применения механической силы тяги сделалось возможным то усовершенствование способов перевозки, которое привело к таким далеко идущим и глубоко захватывающим влияниям железных дорог в народном хозяйстве. Только благодаря механизации железнодорожного транспорта были вызваны к действию те силы, которые направлены к его обобществлению, и только благодаря ей было положено начало

тому техническому развитию, которое привело к современному высокому состоянию железнодорожной техники. Для конных железных дорог дальнейшее техническое развитие исключено, и степень их превосходства сравнительно с обычными конными экипажами очень незначительна, но принудительность пути для подвижного состава имеет место и в отношении их. Это обстоятельство, имеющее важные экономические последствия, и отделяет конку от простого дорожного экипажа. Конные железные дороги, таким образом—несомненно железные дороги, но они не включаются в то понятие железной дороги, которое мы имеем в виду, когда мы хотим исчерпать всю совокупность соображений, к которым дает повод этот наиболее совершенный вид сухопутного транспорта [1]). Примыкая к нашей общей характеристике экономического развития (т. I, стр. 58), мы можем сказать: в общем понятии железной дороги конные железные дороги являются экстенсивным, дороги с механической тягой—интенсивным видом, и именно этим последним видом мы будем заняты в настоящем третьем томе. Кроме того, при механической тяге, она, как особый элемент транспорта, неразрывно соединяется с двумя остальными, путем и подвижным составом, и это неразрывная связь также является специфическим отличием, имеющим определенные экономические последствия.

Уже в отношении конных железных дорог принудительная связанность подвижного состава с твердой колеей приводит к монополии, а то обстоятельство, что, в противоположность обычным дорожным экипажам, значительные размеры перевозок в отношении расхода силы и достижения скорости могут быть реализованы только при равномерно-горизонтальном или, по

---

[1]) В первом издании настоящей книги железные дороги определены, как „применение пара к сухопутному транспорту“, хотя о конных железных дорогах упоминается в отделе железных дорог местного значения (том II, стр. 202). Наша концепция в то время совершенно не отличается от теперешней, только по состоянию техники того времени названа одна лишь сила пара. Никто сознательно не будет утверждать, что тем самым введение в определение любой иной силы природы явилось бы логически противоречивым У т. наз. атмосферических железных дорог движущей силой является сила, порождаемая стационарной паровой машиной, а сжатый воздух—только средством передачи силы. То же самое имеет место, как известно, и в отношении электричества, когда его добывают при помощи пара. Таким образом, в отношении этих двух видов движущей силы может быть оставлено неизменным прежнее определение. Только электричество, добываемое из иных источников, чем пар, является новым видом движущей силы в железнодорожном деле.

крайней мере, очень близком к горизонтальному полотне пути,— эта особенность требует там, где местное устройство поверхности не удовлетворяет этим условиям, больших специальных путевых сооружений. Это влечет за собой значительное увеличение капитальных затрат таких предприятий, вследствие одних только особенностей устройства поверхности, а отсюда проистекают все те последствия, которые связаны с необходимостью вкладывать большие постоянные капиталы в такие сооружения. В начальный период существования железных дорог, пока не был построен удовлетворительно работающий паровоз, носились с мыслью об устройстве сети конных железных дорог для обширных областей. Ясно, что уже тогда проявились существенные тенденции, направленные к обобществлению железнодорожного хозяйства. С другой стороны, конные железные дороги, в качестве экстенсивного вида транспорта, еще и в настоящее время являются экономически рациональными там, где дело идет о сравнительно очень незначительных размерах перевозок и где имеются все остальные условия для их сооружения (ровная поверхность почвы, низкая стоимость лошадей и корма для них).

Остановимся на минуту на смысле вышеизложенного определения понятия железной дороги. Легко видеть, что большая часть приведенных признаков носит технический характер. Однако, в своем совместном действии эти технические моменты обусловливают все те хозяйственные мероприятия и особенности, в силу которых железная дорога признается в науке и в жизни как своеобразное, отличное от всех остальных средство транспорта—именно в экономическом смысле. Далее, ясно, что технические детали, как вид силы тяги, материал, из которого сделаны главнейшие технические элементы дороги, ширина, расположение и способ конструкции рельсовой колеи, далее, характер перевозимых грузов, и, наконец, личность собственника или руководителя эксплоатации железной дороги,—ясно, что все эти моменты не имеют значения для нашего определения понятия. Различия в этих отношениях влекут за собой более или менее значительные отклонения в техническом устройстве и организации, в правовом регулировании, но не в существе и характере экономических и иных влияний для характеризующихся ими тран-

спортных предприятий. Различные технические виды железных дорог не являются поэтому, как таковые, специальным предметом нашего исследования [1]). Лишь постольку, поскольку имеет место непосредственная связь между техникой и хозяйством, мы будем касаться экономической стороны определенных технических устройств. Напротив, экономические различия и разновидности железных дорог будут предметом нашего особого внимания в своем месте.

Хозяйство и техника. Связь хозяйства и техники в человеческой деятельности, направленной к обеспечению и поднятию благосостояния жизни, влечет за собой в научном исследовании необходимость логического разграничения обеих этих сторон человеческого поведения, направленного к практическим целям [2]).

Техника есть применение научного познания природы к достижению определенных практических целей. Хозяйство стремится к тому, чтобы с наименьшей затратой средств достигнуть относительно наибольшего полезного эффекта. Мы можем представить себе такую техническую деятельность, которая не отвечала бы этому принципу. Утверждали, что соответствующее поведение вообще подчиняется основному принципу разума, который управляет всякой человеческой деятельностью, а тем самым является свойственным и технике. Однако, заповеди разума отнюдь не являются какими то априорными откровениями, а добыты на опыте. Опыт научил нас, что везде, где строго ограниченным средствам противостоят ничем не ограниченные или, во всяком случае, выходящие за пределы средств цели, разумно стре-

---

[1]) Хороший, хотя и не исчерпывающий, обзор различных технических видов железных дорог дает Бирк, „Handbuch der Ingenieurwisssenchaft", часть 5-я, Железнодорожнсе строительство, т. I, стр. 54 и сл.

[2]) Общее и принципиальное разграничение в этом направлении в точности определяет содержание и объем экономической науки и отмежевывает ее от области техники. Лишь после того, как таким образом была обеспечена полная ясность в отношении существа исследуемой области,—а стремление к этому относится еще к труду Германна „Staatswirtschaftliche Untersuchungen"—могли быть достигнуты те успехи в экономической науке, о которых шла речь в предисловии к 1-му тому, и способствовать которым автор ставит своей задачей. Необходимость и важность упомянутого логического разграничения хозяйства и техники, специфические отличия и соответственные выводы из них автор пытался выяснить уже в 1885 г. в своей работе „Das Wesen und die Aufgaben der Nationalökonomie. Ein Beitrag zu den Grundproblemen dieser Wissenschaft". А теперь является Лифманн с объемистым трудом „Grundsätze der Volkswirtschaftslehre" и открывает Америку во второй раз.

миться к тому, чтобы с возможно меньшей затратой средств на достижение отдельной цели осуществить возможно большее количество целей или одно и то же количество в возможно большей степени. Только таким образом обеспечивается наше благосостояние, в противном же случае оно терпит ущерб. С подобной ограниченностью средств мы имеем дело в отношении сил нашего тела, которые при переходе известного предела работы отказываются далее служить нам. То же самое отношение господствует и в области зависимости наших жизненных условий от представляемой внешней природой обстановки существования. Материалы и силы, предоставляемые нам природой для поддержания и развития нашей жизни, строго ограничены. Введение этих даров природы в жизненную обстановку нашего существования подчинено тем самым тому же экономическому принципу. Этот захват даров природы требует, кроме того, специального проявления наших личных сил (труда), и этим рассматриваемый принцип распространяется также и на это особое проявление нашей деятельности. Упорядочение расхода материалов и труда в соответствии с указанным принципом мы называем хозяйством (экономией). Соответствующие проявления нашей деятельности обнимают собой столь значительную область нашей общей жизнедеятельности, что на ряду с ними остается очень мало места для действия наших телесных сил в направлении иных целей. Притом и в этих иных областях наша деятельность регулируется таким образом, что, заимствуя имя из широкой, всеохватывающей области хозяйства, и здесь следование указанному принципу назвали также экономией сил. Если я хочу взойти на высокую гору, то я должен экономить свои силы для того, чтобы не упасть от утомления, не достигнув цели. Однако, для технической деятельности, направленной к целям нашего благосостояния, образцами явились не случаи последнего рода, но принципы хозяйственности, так как первобытная техника состояла в том, что человек создавал себе орудия для того, чтобы щадить или усиливать свои телесные силы в их деятельности, направленной на поддержание жизни. Развитая и, в особенности, научная техника осознала затем, что ее задачей является применение естественно-научных знаний в соответствии с экономическим принципом, и это до такой

степени вошло в плоть и кровь у техников, что они в своей деятельности служат хозяйственности почти бессознательно. Мы будем поэтому и в области транспорта различать, с одной стороны, чисто хозяйственные процессы, а с другой — проявления руководимой хозяйством техники, в которых научное исследование должно выделить хозяйственный элемент [1].

Железная дорога представляет образцовую картину такой техники. Это можно видеть уже в первых стремлениях английских инженеров, направленных к конструкции парового локомотива. Использование трения на рельсах для получения работы тяги было, несомненно, чисто-технической идеей, осуществимость которой, впрочем, как известно, многими оспаривалась. Однако, стремления этих инженеров были направлении не только к тому, чтобы доказать осуществимость этой идеи, но и к тому, чтобы создать таким образом новое средство транспорта, которое превосходило бы в значительной степени все прежние качеством и низкой стоимостью своей работы. Путем ряда опытов и соединения технических идей многих изобретателей это в конце концов удалось в конструкции паровоза, носящей имя Стивенсона. Эта конструкция была настолько совершенной, что в основных ее принципах до настоящего времени не пришлось ничего менять. Этим объясняется факт, что 999/1000 общего протяжения железных дорог мира являются дорогами, использующими трение на рельсах, и только в исключительных случаях, когда такая конструкция по техническим или хозяйствен-

---

[1]) В объемистой главе в „Grundriss der Sozialökonomik" 1914 г. Фр. ф.-Готтль-Оттлилиенфельд пытается провести это разграничение для всей области экономической техники, особенно для производства, что при многообразии приемов техники составляет задачу необычайной трудности. Получается почти необозримое изобилие технических приемов самого разнообразного характера, отмеченных печатью экономического принципа. Автор пытается привести их в систему, что не обходится без ряда хитроумных конструкций. Попытка эта кажется нам, несмотря на многие хорошие частности, неудачной, но останавливаться на этом более подробно здесь является неуместным. Отдельные приемы техники автор освещает, как проявление этого общего принципа разума, как выявления „технического разума", тогда как для нас они именно являются элементом хозяйственности в технике. Впрочем, в отдельных случаях пришлось бы каждый раз производить предварительно точное исследование вопроса о том, что в данном случае является чисто хозяйственным и что техническим, т. е. обусловленным самими особенностями материалов и действия сил природы.

ным соображениям не может быть проведена, обращаются к иным вспомогательным средствам.

Соответственно общему плану настоящего исследования, в третьем томе будут изложены явления, охарактеризованные уже в первом томе в отношении средств транспорта вообще,— в тех специальных разновидностях, в каких они имеют место в области железнодорожного дела. При этом будут установлены те хозяйственные цели, к которым стремится техника в устройстве и эксплоатации железных дорог.

I. Железные дороги, как предмет общественного хозяйства.

Принципиальный вопрос. Вопрос об отношении железных дорог к системе общественного хозяйства, который, по образцу нашей общей трактовки всех остальных видов и средств сообщения, должен быть теперь разрешен во всех деталях, значительно упрощается вследствие принципиального установления в предыдущих томах нашего исследования общих законов транспортного хозяйства. С нашей точки зрения, мы видим в некогда столь спорном вопросе не более как частный случай общих явлений транспорта, который мы можем, следуя по твердому пути этих общих принципиальных рассуждений, легко исследовать во всех его частностях и особенностях, подобно тому, как мы это сделали в отношении остальных средств и путей сообщения: сухопутных дорог и водных путей, почты и телеграфа. Таким образом, для предстоящего нам детального исследования мы имеем не только твердый план, но сможем с самого начала избегнуть целого ряда неправильных мнений и ошибочных точек зрения, которые обычно вносят путаницу в существо дела.

Так, для нас с самого начала отпадает представление о том, что здесь каким бы то ни было образом приходится делать выбор между государственной и частной „промышленностью". Это представление об экономической сущности железных дорог было первоначально господствующим на родине их—в Англии. А в связи с этим отпадают и все те банальные выводы, которые, на основе общей принципиальной точки зрения, что государство вообще не должно заниматься промышленной деятельностью, или на основе того положения, что государство, по свидетельству опыта, не способно вести подобные предприятия экономически успешно,—признают только частные железные дороги, как предприятия, ничем не отличающиеся от обычного типа [1]). Непредвзятое воззрение на факты хозяйственной жизни, напротив, приводит всякого к убеждению, что железные дороги в силу общих причин, побуждающих к обобществлению хозяйства:

---

[1]) Ср. точку зрения английского манчестерства в работе Кона „Untersuchungen über das englische Eisenbahnwesen", т. I, passim, как она была выражена еще в 1873 г. на собрании Кобден-клуба, Vierteljahrschr. f. Volkswirtsch. u. Kulturgesch., 13 Jahrg, 3 Bd., стр. 18.

крупных размеров и особенностей вложенного в них постоянного капитала, их монопольной природы, их значения в качестве орудий государственной экономической политики и государственного управления и, наконец, вследствие необходимости для них строгой организации, как условия достижения благотворных результатов, — что железные дороги по всем этим причинам выходят из области частного хозяйства. Поэтому там, где это положение вещей не было своевременно учтено общественным сознанием, железные дороги выполняли свою экономическую роль лишь весьма несовершенным образом. Отсылая по этому поводу читателя к соответствующему изложению первого тома, стр. 124 и сл., мы в настоящем месте сделаем только следующие замечания. Прежде всего, отметим, в какой выдающейся степени все перечисленные моменты характерны для железных дорог, в силу чего все наблюдения, сделанные по этому поводу в отношении других средств сообщения, имеют для железных дорог значение в еще большей степени. А затем, укажем на то, что простой взгляд, брошенный на типическое содержание железнодорожных концессий, учит нас, в согласии с теоретическими воззрениями, что государственное управление там, где оно привлекало частных предпринимателей, сознательно учитывая приведенные соображения, признавало всегда только предприятия, подчиненные государственному регулированию, которым не было свойственно основное условие частного хозяйства: свободная конкуренция.

Таким образом, мы сразу можем, вместо теоретических положений, дать слово голосу опыта. Те государства, которые в ослеплении ошибочной теорией свободной конкуренции, закрывали глаза на требования обобществления хозяйства, очутились в результате перед лицом такого положения железнодорожного дела, которое означало не только значительное уменьшение общей суммы пользы, приносимой железными дорогами хозяйству страны, но и прямой вред для народного хозяйства. Правильным поэтому явится прежде всего привлечение опыта истории железных дорог в подтверждение наших руководящих положений.

Опыт свободной конкуренции в железнодорожном деле главнейших государств. Англия. Самым убедительным языком говорят отдельные этапы развития железных дорог на их родине — в Англии [1]). Основной чертой английского железнодо-

---

[1]) Всякий, немного знакомый с немецкой железнодорожной литературой, знает, что работа Кона представляет наилучший источник. Точно так же книга Франкевилля „Travaux publics en Angleterre“ 1874. Более старые труды: Швабе „Über das englische Eisenbahnwesen“, 1871, стр. 8 и сл. Э. Б. (Бонту) „Die Konkurrenz im Eisenbahnwesen“, 1878.

рожного законодательства и относящихся к нему парламентских прений является полнейшая погруженность в заблуждения теории свободной конкуренции. И это—несмотря на своевременные предостережения. Лишь постепенно и слишком поздно сознавались совершенные ошибки и делались недостаточные попытки исправить упущенное в то время, когда уже наступали пагубные последствия. Источник этой ошибочной политики заключался в том, что законодательство в отношении вновь появившихся железных дорог просто примыкало к старым законам о каналах. Первоначально полагали, что сами грузоотправители будут возить свои грузы на собственном подвижном составе, что, само собой разумеется, имело бы результатом конкуренцию грузоотправителей, как это и было на каналах. В течение продолжительного времени старания техников были направлены на то, чтобы найти такую конструкцию железной дороги, которая допускала бы подобную эксплоатацию. С другой стороны, при выдаче концессий на постройку и эксплоатацию каналов вопрос о допущении или воспрещении конкурирующих между собою линий вообще не возникал. Это весьма понятно, так как при сильной степени зависимости направления канала от условий местности и водоснабжения двойное соединение каналами определенных пунктов вряд ли когда-либо явилось бы осуществимым. Вследствие этого, при обсуждении в парламенте первых железнодорожных концессий никому и не приходило в голову ставить подобный вопрос. И когда впоследствии частное предпринимательство возымело в отношении железных дорог радужные надежды на колоссальные прибыли (а в первое время эти надежды на доход от нового средства сообщения носили фантастически-преувеличенный характер), то общественное мнение, верное старому английскому принципу, что правительство должно возможно меньше вмешиваться в коммерческую деятельность частных лиц, полагало нужным предоставить свободному произволу самих частных предприятий, будут ли они конкурировать между собой или нет. Мало того, ожидали даже, что конкуренция и в этой области приведет к наилучшему и наиболее дешевому удовлетворению потребностей. В силу этих воззрений, парламент уже в 30-х годах, в течение первого периода широкого железнодорожного грюндерства, выдал большое число концессий на различные железнодорожные линии, исключительно на основании соревнования отдельных предложений, не предусматривая почти никакого государственного регулирования. Этот ложный путь не был оставлен, несмотря даже на результаты обследования, произведенного железнодорожной комиссией парламента в 1844 г., хотя

в этой комиссии сами же директоры железных дорог достаточно ясно и настойчиво указывали на вредные последствия конкуренции как то: постройку излишних линий, т. е. бесполезную затрату капитала, повышение тарифов во многих случаях, чтобы покрыть возросшие капитальные издержки, и использование всех этих затруднений недобросовестной спекуляцией[1]). Напротив, начавшийся именно тогда с новой силой, после преодоления ряда прежних разочарований, исключительный расцвет железнодорожной спекуляции, продержавшийся до весны 1846 г., вызвал к жизни огромное количество конкурирующих железнодорожных линий. Этими линиями были, главным образом, умножены прямые сообщения между наиболее крупными центрами страны, так как спекуляция и была именно направлена на раздел имеющихся здесь шансов на большие размеры движения, тогда как провинциальные области остались совершенно необеспеченными железными дорогами. Совершенно дутое грюндерство также имело место в значительном размере и принесло акционерам огромные убытки. Последствием всего этого, надолго оставшимся присущим английскому железнодорожному делу, было необычайное *расточительство капитала*, т. е. либо преждевременная, либо излишняя затрата его. Это расточительство выражается отчасти в том факте, что, если в 1846 г. из 115 миллионов фунтов стерлингов вложенного в английские железные дороги акционерного капитала самое большее 44 миллиона приносили 5% и более дивиденда, то еще через 30 лет, в 1876 г., несмотря на колоссально возросшие размеры движения, из общей суммы непривилегированного акционерного капитала в 262 милл. ф. ст. — $35^1/_2$ милл. совсем не приносили дивиденда, $12^9/_{10}$ милл. приносили менее 1%, $4^1/_3$ милл. приносили от 1 до 2%, 10 милл. от 2 до 3% и $26^2/_3$ милл. от 3 до 4%. Дело в том, что осуществлявшееся под давлением конкуренции расширение линий — extensions — также создавало новые излишние конкурирующие линии[2]). Другим таким длительным последствием было совершенно *неправильное расположение железнодорожной сети* в стране, давшее повод одному авторитетному журналу[3]) к суждению, пожалуй, слишком резкому, но метко характеризующему полнейшее отсутствие плана при выдаче концессий на железнодорожные линии: если бы две выпачканные в чернилах мухи разгуливали по карте Англии,

---

[1]) См. в особенности цитированный труд Кона, т. I, стр. 120 и сл.

[2]) Джон Ленг — „The Railway Dilemma". Лондон, 1868. Вебер — „Nationalität und Eisenbahnpolitik" отрицает это совершенно неосновательно.

[3]) Quarterly Review, окт. 1872.

то они начертили бы более рационально расположенную сеть [1]). Наконец, таким последствием было частое и широко распространенное *нарушение интересов части грузоотправителей*, вследствие низких дифференциальных тарифов, которые устанавливались железными дорогами, под давлением конкуренции, между узловыми пунктами, тогда как те же самые дороги на промежуточных участках, не подвергавшихся влиянию конкуренции, поддерживали тарифы на возможно более высоком уровне [2]). Последнее из упомянутых вредных последствий конкуренции впоследствии всегда устранялось в результате устранения конкуренции, в силу добровольных соглашений отдельных железных дорог. В 1858 г. имела место конференция представителей английских железных дорог в Лондоне, которая приняла следующее постановление: если между двумя пунктами существуют две или несколько конкурирующих железнодорожных линий, то тарифы на них должны устанавливаться одинаковые, по взаимному соглашению, а если такое соглашение в отношении одинакового уровня ставок не может быть достигнуто, то обязательно обращение к третейскому арбитражу. Подобные частичные соглашения имели уже многократно место и ранее; но со времени этого общего соглашения можно сказать, что тарифная конкуренция в Англии в основе своей прекратилась [3]). Правда, упомянутая конференция установила предварительно такой принцип: тарифы должны определяться с таким расчетом, чтобы они отвечали интересам железнодорожных обществ, по возможности, без вреда для публики: т. е. капитал, затраченный на излишние конкурирующие линии, также должен быть оплачиваем процентами. Отсюда ясно, что установленные путем взаимного соглашения тарифы повсюду должны быть выше, чем это было бы, если бы причина, повлекшая за собой необходимость этого соглашения, т. е. наличие конкурирующих линий, не имела места. Фактически английские железнодорожные тарифы, в среднем, значительно выше континентальных, что, правда, отчасти вызывается также и другими причинами.

С тех пор железные дороги конкурировали между собой только в отношении качества тех услуг, которые они предоставляли взамен тарифных ставок, к чему в особенности имеются поводы в пассажирском движении. Тарифные войны возникали лишь спорадически, при возникновении новых линий или при

---

[1]) Эти последствия принципа laissez faire были ясны, как известно, уже для Портера, „Progress of the n. Sc.", т. III, гл. V.

[2]) Подтверждения вышесказанного в заявлениях директоров железных дорог см. у Кона, т. II, стр. 423, 431.

[3]) Франкевилль, цит. соч., т. I, стр. 32. Л. Окок—„Conférences sur l'administration et le droit administratif". 1876, т. III, стр. 274.

расширении старых, и продолжались лишь до тех пор, покуда стороны не достигали соглашения о разделе между собой движения в соответствии со средствами и возможностями каждой из них.

Дальнейшему распространению случаев постройки новых конкурирующих линий препятствовала, впрочем, уже с начала 50-х годов противоположная тенденция: выявившаяся необходимость слияния многочисленных маленьких компаний в крупные самостоятельные сети, слияния, имевшего целью, кроме устранения или избежания конкуренции, также и чисто эксплоатационно-экономические выгоды—усиление работы дорог и уменьшение расходов.

Это—известный процесс фузионирования (amalgamation) приводил теорию свободной конкуренции к совершенному абсурду, вследствие чего члены английского парламента лишь с большей неохотой санкционировали его. Соединение амальгамирования с упомянутыми выше тарифными соглашениями вылилось в несколько разновидностей способов устранения конкуренции (называвшихся все вместе также и consolidation). Из этих способов некоторые должны были служить заменой полного слияния, покамест парламент ему противился. Этим объясняется подробное, но, правда, и последнее исследование этих вопросов со стороны железнодорожной парламентской комиссии в 1872 г. Результаты его Кон [1]) резюмирует следующим образом: „Конкуренция исчезает прямо пропорционально развитию соглашений между отдельными компаниями. Первой ступенью этого развития являются соглашения об одинаковом уровне тарифных ставок, а иногда также и об одинаковой скорости движения. Этот род соглашений является повсюду господствующим, поскольку еще не достигнуты высшие ступени объединения. Подобные соглашения могут заключаться в любой момент, не нуждаясь ни в каком утверждении со стороны парламента и даже без предварительного оповещения о том публики, если только имеется повод к ним в наличии конкурирующего движения у нескольких обществ. Более полной формой объединения является такое соглашение, в силу которого отдельные компании переходят к совместной эксплоатации своих железнодорожных линий с тем условием, что каждая из них берет в свою пользу всю выручку от движения на ее линиях. Или же одна компания допускает проход поездов другой по своим линиям, при условии, что обе компании в известной доле участвуют в выручке от движения этих поездов. Подобные соглашения также не нуждаются ни в каком законодательном или правительственном утверждении. Третьей ступенью развития является такое положение, при котором отдельные компании объединяются в одну сбщую кассу, т. е. при котором они делят между собою всю выручку от определенного рода движения в твердой пропорции, независимо от участия в этом движении их рельсовых путей и их подвижного состава... Выдающиеся железнодорожные деятели высказывали убеждение, что эта третья ступень может считаться предварительной ступенью к полному слиянию. Необеспеченность юридической силы за подобного рода соглашениями

[1]) Цит. соч. т. I, стр. 329 и сл.

в Англии побуждает обычно, но не всегда, вступающие в соглашение компании ходатайствовать об утверждении соглашения парламентом... Четвертым и наиболее полным способом объединения является слияние. Оно является окончательным, в противоположность третьему способу, и поэтому не оставляет никакого повода к тому, чтобы каждая из прежде независимых компаний, имея в виду грядущее расторжение объединения, сохраняла свои особые интересы и благоприятствовала своей собственной дороге. Слияние устраняет не только всю фактическую, но и всю потенциальную конкуренцию. Предварительной и весьма близкой ступенью к окончательному слиянию является взятие в аренду небольших линий более крупными, и притом нередко с тем результатом для более слабых арендодателей, что их мощные арендаторы, путем временного понижения тарифов, снижают цену арендованных линий, с тем, чтобы иметь возможность впоследствии купить их по самой дешевой цене [1]).

Если, таким образом, конкуренция в силу интересов самих кажущихся конкурентов по необходимости приходит к концу, и простые эксплоатационно-экономические выгоды побуждают к объединению многочисленных отдельных линий в единую сеть в одних руках, то что же такое старая теория свободной конкуренции, как не одно сплошное заблуждение? Англия дорого заплатила за него и, в конце концов, должна была успокоиться на том утешении, что, благодаря предприимчивости частных лиц, в стране имело место более быстрое и широкое развитие железнодорожной сети, чем этого можно было бы ожидать, если бы государство в самом начале взяло постройку железных дорог в свои руки.

После того, как теория конкуренции была, таким образом, разбита самими фактами, ее возрождению не могла уже помочь запоздалая попытка спасти ее. Такая попытка имела место в учении, относящем полезное действие конкуренции к моменту самого возникновения железной дороги. Конкуренция вовсе не должна быть обязательно „битвой на поле“ (battle in the field), она может иметь место и как „битва за поле“ (battle for the field). Соревнование имеет место не только на театре хозяйственной деятельности, но конкуренция бывает и за самое поле для этой деятельности. Это как раз и имеет место в отношении железных дорог: конкурентная борьба возгорается вокруг концессии. Государство, выдающее концессию, предоставляет ее тому, кто предлагает наиболее выгодные условия, и в правилах концессии окончательно фиксируются результаты этого соревнования. Конкуренция, как регулятор игры хозяйственных сил, действует, таким образом, и здесь, но только по другому, чем обычно [2]).

Это учение уже не защищает, как видно, конкуренции в ее влиянии на образование железнодорожной сети, и притом оно вовсе

[1]) Историю и пример слияний см. у Кона, т. I, стр. 235, 321. Ср. также и историческую часть настоящ. соч.

[2]) Эдвин Чадвик в Statistical Journal 1859, т. 22, стр. 381—420. См. также у Кона, т. 2, стр. 589. В Германию эта теоряя была перенесена, главным образом, Фаухером.

не заимствовано из экономической жизни Англии. Но и в своем ограниченном значении воззрение это, как легко видеть, покоится на приравнивании различных вещей и на ложном обобщении отдельных частных явлений. Приравнивание предварительного ограниченного соревнования из-за концессии на монопольное предприятие—длительной конкуренции нескольких предпринимателей в удовлетворении известной общественной потребности, при постоянно открытой возможности присоединения новых конкурентов—такое приравнивание есть смешение различных вещей. Необоснованное же обобщение имеет место, поскольку соревнование между несколькими конкурентами из-за железнодорожной концессии происходит не всегда, а лишь в известных случаях. Соревнование имеет место там, где один из конкурентов делает более выгодные предложеня, либо потому, что он произвел более правильный расчет, чем другой, либо потому, что он фактически находится в заблуждении о таких обстоятельствах дела, которые существенно влияют на условия постройки и эксплоатации. или же там, где один из конкурентов удовлетворяется более умеренной прибылью, чем другой. В обоих первых случаях, очевидно, и нет никакой истинной конкуренции. Последний случай будет иметь место только там, где вообще может быть реализована прибыль не ниже обычного процентного уровня. Для всех тех линий, в отношении которых это не имеет места, равно как и для тех, вокруг которых фактически не возникает действительной конкуренции, теория, таким образом, не подходит. В таком случае, в действительности могли бы осуществляться только наиболее доходные линии, а мало-доходные—лишь в силу прискорбного экономического заблуждения, т. е. только в исключительных случаях.

Кроме того, эта теория упускает из виду тот факт, что круг так назыв. конкурентов является слишком узким, чтобы не способствовать скорее достижению соглашения между ними, вместо стремления каждого из них побить остальных предложением более выгодных условий. И именно вследствие того, что при подобных аферах есть бо̀льший шанс сорвать крупный куш, когда само дело является выгодным, такие соглашения скорее всего будут иметь место как раз в отношении наиболее доходных, крупных линий. Такие линии с бо̀льшей легкостью позволяют отнести отступное, заплаченное другим конкурентам за отказ от соревнования, за счет капитальных издержек [1]). В действительности подобное соревнование может иметь место лишь в очень редких случаях, чем в достаточной степени характеризуется научное значение основанных на них общих выводов. Эта теория нашла поэтому лишь очень небольшое число защитников.

В течение некоторого времени в Англии верили в возможность значительной конкуренции каналов с железными дорогами. Читателю известно из изложения второго тома (стр. 335),

---

[1]) В первое время существования железных дорог во Франции еще верили в пользу этого вида конкуренции и предпочитали поэтому систему публичных торгов на концессию порядку выдачи ее определенному концессионеру. Но в этом отношении был сделан очень скоро печальный опыт. Когда, напр., в 1845 г. должна была быть таким путем выдана концессия на железную дорогу Париж—Лион, то все конкуренты вступили между собой в стачку—предложение исходило будто бы от Анфантена. С тех пор, пока еще разрешали отдельные линии, как самостоятельные предприятия, применяли то adjudication publique, то concession directe, смотря по обстоятельствам,—но первый порядок применялся очень редко. Ср. по этому поводу у Окока, цит. соч., т. III, стр. 300.

как все попытки законодательства усилить экономическое положение каналов остались безуспешными и какими причинами это объяснялось.

Соединенные Штаты Северной Америки. Если в Англии недостаточное регулирование железнодорожных предприятий со стороны государства имело упомянутые неблагоприятные последствия, то положение дел в Соединенных Штатах сложилось еще значительно хуже. Там, вслед за первоначальным периодом, когда отдельными штатами выдавались специальные разрешения (charters) на постройку линий местного значения, подобные европейским концессиям, железнодорожное дело было вскоре предоставлено режиму ничем неограниченной анархической свободы. Кроме того, при первых соревнованиях из-за железнодорожных концессий проявилось в очень значительной мере влияние частных интересов на законодательные органы штатов, влияние, которое затем стремились устранить по чисто политическим основаниям. Поэтому, в конце концов, решились всецело предоставить постройку железных дорог свободной частной инициативе предпринимателей. Charters стали выдаваться с тех пор легко и без всяких ограничений, лишь бы находились предприниматели. Проникнутые такой тенденцией постановления первых общих железнодорожных законов штата Нью-Иорк (1850 г.) были затем заимствованы другими штатами и, таким образом, получили повсеместное значение. Эта эпоха означает начало эры безграничной конкуренции [1]). В силу закона, для учреждения железнодорожного предприятия достаточно, если соберется известное число лиц, установит количество и номинальную цену акций, произведет выплату незначительной доли этой цены, и если новое акционерное общество будет зарегистрировано в установленном порядке. Является ли капитал достаточным и насколько обеспечена его полная реализация, является ли новая железная дорога целесообразной и необходимой и соответствует ли траса пути общим интересам, обо всем этом государство совершенно перестало заботиться, если только в отдельных случаях речь не шла о казенных субсидиях. Предприниматели стремились к тому, чтобы, путем подписки на акции, выпуска облигаций и путем субсидий со стороны заинтересованных кругов, добыть побольше чужих денег, на которые дорога, по возможности, и строилась, или же только начиналась ее постройка, смотря по тому, насколько достаточны были средства. Ясно, что подобный порядок давал богатую возможность для всякого рода афер и дутых предприятий, а янки не

---

[1]) Стерн, Railways in the United States, 1912, стр. 42.

такой народ, чтобы упускать подобные возможности. Солидные же предприниматели, составлявшие все же большинство, впадали в преувеличенную оценку перспектив развития нового средства сообщения, которое, казалось, открывало возможность гораздо более тесной связи многочисленных поселений, рассеянных по обширной и редко заселенной территории, чем прежнее сообщение при помощи немногочисленных и неблагоустроенных грунтовых и шоссейных дорог. Со всем неистовством американской предприимчивости деловые люди Соединенных Штатов бросились на постройку железных дорог. Это не замедлило привести к тому, что, как только были построены первые главные линии, они, при увеличении числа железных дорог, были вовлечены в самую ожесточенную конкуренцию между собой. Вначале целый ряд правительств отдельных штатов принял участие в железнодорожных предприятиях, участвуя в подписке на акции, а иногда даже и в постройке отдельных линий, но во время частых банкротств ж. д. предприятий штаты понесли значительные убытки, и скоро устранились от всякого участия в железнодорожном строительстве [1]).

Единственное мероприятие, к которому власти штатов сочли себя обязанными, состояло в известной заботе о безопасности пассажиров. Под впечатлением ряда тяжких железнодорожных несчастий, некоторые штаты учредили специальные бюро по надзору за железными дорогами, дав им право расследовать причины имевших место несчастных случаев и требовать от железных дорог уничтожения существующих непорядков и новых мероприятий для повышения безопасности движения в будущем. Это, таким образом,—чисто полицейское установление, которое не могло быть особенно полезным для пассажиров и особенно неудобным для самих железных дорог. На эти железнодорожные бюро были впоследствии также возложены задачи разрешения в порядке третейского арбитража конфликтов между железными дорогами и заинтересованными лицами, установления сумм возмещения убытков, оценки отчуждаемых под железные дороги земельных участков, и т. п. Все это весьма целесообразные мероприятия, которые, однако, ничего не имеют общего с основными вопросами работы железных дорог. Деятельность последних, таким образом, попрежнему оставалась свободной от всякого государственного регулирования, и события в дальнейшем развивались под влиянием английских воззрений совершенно аналогично эволюции железнодорожного дела в Англии, с периодами расцвета спекуляции и следующими за ними периодами кризисов,

---

[1]) Подробности см. в историческом отделе настоящего третьего тома.

отличаясь только значительно более крупным масштабом результатов и неблагоприятных последствий. Кризис 1873 г. разразился после того, как с 1871 г., т. е. за два года, было построено свыше 20.000 км. новых дорог, кризис 1883 г., после того, как за предшествующие три года построено было 32.000 км. новых линий. За 1893 и 1894 гг. в Соединенных Штатах прекратили платежи железные дороги, общим протяжением на 58.500 км. [1]), а с 1876 по 1894 г. всего было продано с аукциона, или же поступило в конкурсное управление 593 дороги, длиной в общем в 101.000 км. Это, впрочем, нередко имело место и ранее. Из общей суммы акционерных капиталов железнодорожных предприятий в это время не приносило никакого дохода не менее 60%. Этому, правда, весьма сильно способствовало то обстоятельство, что, в силу обычной деловой практики, акции, по общему правилу, оплачивались учредителями при подписке в минимальной доле своей ценности и давали только надежду на возможный доход. Далее, в качестве основания для новой эмиссии акций использовалось расширение, слияние или переход в конкурсное управление железных дорог, в силу чего капитализировались более или менее сомнительные шансы будущего, при чем стремились путем биржевых махинаций сбыть вновь выпускаемые акции по любой цене (известный прием разводнения капиталов).

Конкуренция обанкротившихся железных дорог являлась в высшей степени губительной для всех остальных. Назначенный судом по конкурсу администратор предприятия должен стремиться к тому, чтобы, по крайней мере, покрыть эксплоатационные издержки. Для этой цели он использует понижение пассажирских и грузовых тарифов в любой степени, чтобы увеличить размеры движения какой угодно ценой. Тем самым конкурирующие железные дороги бывают принуждены к тому, чтобы ввести у себя подобное же понижение или еще более далеко идущее для того, чтобы удержать у себя прежние размеры движения. Таким образом, разыгрываются тарифные войны до крайности, которые, в конце концов, правда, обычно кончаются соглашением, но предварительно приносят значительный вред даже наиболее доходным железным дорогам, если не совершенно лишают их дохода. Повышение тарифов вновь после ликвидации войны доводится тогда до самых крайних пределов, так что нередко „военные издержки“ фактически приходится платить заинтересованным кругам населения. В силу

---

[1]) Фон-дер-Лейен,—„Die Finanz- und Verkehrspolitik der nordamerikanischen Eisenbahnen“, 1895, второе издание, стр. 3, 85.

всего этого, тарифные войны в Соединенных Штатах принимали гораздо большие размеры и имели для страны значительно более вредные последствия, чем в Англии [1]).

„Последствием кризиса 1873 г. было разделение железнодорожной сети страны, в особенности на западе, на два класса дорог: платежеспособных и неплатежеспособных. Главные линии относились, по большей части, к первому классу, но и второй также охватывал целый ряд главных линий, хотя все же значительно бо́льшее количество разветвлений и боковых линий. Между этими двумя родами дорог развился новый вид конкуренции. Обанкротившиеся дороги эксплоатировались в стремлении не к чистой прибыли, а только к максимальному валовому доходу от движения. Вследствие этого, положение платежеспособных дорог становилось совершенно невыносимым. Им приходилось решаться либо на полную потерю всего дела и переход его к дороге-сопернице, либо на продолжение эксплоатации, хотя бы и в убыток, что, в конце концов, также должно было привести их к полной гибели. Эта конкуренция не могла быть закончена путем обычного тарифного соглашения [2])“. Помочь здесь могло только объединение конкурирующих линий в единый комплекс, и отсюда начинается процесс объединения, напоминающий английский, только в иных формах, которые обусловливались сосредоточением акций различных дорог в руках немногих крупных спекулянтов. Из первоначально свободных соглашений, которые часто вновь распадались и возникали в новых комбинациях, начали развиваться длительные объединения интересов, в виде ряда групп дорог, единство которых коренилось в принадлежности их акций господствовавшим над ними железнодорожным королям.

Ничем неограниченная свобода установления грузовых тарифов (только для пассажирского движения существовал законный максимум) давала железным дорогам такое господство над интересами широких кругов населения, которое при плутократической концентрации железнодорожных акций в руках немногих отдельных лиц было не лишено и политических опасностей. Промышленники и купцы попали в совершенную зависимость от железных дорог [3]). Подобно тому, как железные

---

[1]) Фон-дер-Лейен—„Die nordamerikanischen Eisenbahnen“, 1885, стр. 273 и сл.

[2]) Чарльз Фрэнсис Адамс—„Railroads, their Origin and Problems“, II-е изд. 1880, стр. 149.

[3]) „Концентрированный капитал инстинктом денежного чутья знает, что обладание железными дорогами даст ему господство над всем достоянием страны,.. и знает, что он имеет возможность достичь этого господства путем невероятного давления на материальные интересы населения“. „Опыт всякого делового человека в этой стране свидетельствует, что подобное воззрение нисколько не преувеличено и не фантастично... Пусть попытаются создать организацию с целью противодействия какому-либо определенному

дороги, таким образом, сделались господами свободных американцев, они смогли затем, в соединении со смелыми предпринимателями в области крупной промышленности, приобрести господство и над промышленной структурой страны, покровительствовать развитию отдельных отраслей промышленности в одном месте, препятствовать этому развитию в другом, при чем постоянно находили полное удовлетворение личные интересы руководителей железных дорог. Всемирно известным примером является монополизирование добычи нефти и торговли ею Standard Oil Company, которое осуществилось только путем совместной политики с железными дорогами. „Competition led to favoritism of the grossest character... the most irritating as well as wrongful inequalities were thus made common all over the land“. (Конкуренция привела к самому грубому фаворитизму... Самые раздражающие и неправомерные несправедливости сделались, таким образом, обычным явлением во всей стране [1]).

Дела, наконец, дошли до такого невыносимого положения, что не могло не возникнуть противодействия в самых широких кругах населения. Это противодействие и проявилось, в конце концов, в духе государственного строя и форм общественной жизни Соединенных Штатов. Фермеры западных штатов возмутились против „тирании“ железных дорог: это так называемое движение „грэнджеров“ (мызников) в семидесятых годах, поводом к которому, главным образом, были низкие дифференциальные тарифы для экспорта зерна из главных районов производства к вывозным портам и необычайно высокие, по сравнению с ними, местные тарифы на перевозку зерна. Необычайно неистовая агитация привела к изданию специальных законов в нескольких штатах, совершенно подчинивших железные дороги правительственному произволу, в особенности в отношении установления тарифов. Так как эти насильственные мероприятия били дальше цели и возбуждали также сомнения с государственно-правовой точки зрения, а железные дороги, с другой стороны, проявили, в конце концов, благоразумное желание итти навстречу нуждам заинтересованных кругов,—эти законы

стремлению могущественных железнодорожных компаний, — сразу же многие начнут говорить:—я бы с удовольствием принял в этом участие, но это повредит моим деловым интересам; железная дорога может уничтожить исключительный тариф в мою пользу или предоставить его моим конкурентам; она может запретить своим агентам вступать со мной в деловые отношения; она может разорить деловых людей, которые не подчинятся ее желаниям; это вопрос разорения, вопрос хлеба насущного для моей семьи“. Цитата заимствована из предвыборной речи губернатора Бутса в Сан-Франциско в 1873 г. (приведенной у Дорна „Aufgaben der Eisenbahnpolitik“, 1874). Эта речь сильно преувеличивает, как, впрочем, и все демократические предвыборные речи, но в отношении содержания приведенной цитаты вполне подтверждается рядом других свидетельств.

[1]) Адамс, цит. соч., стр. 125.

в значительной степени остались на бумаге. Однако, сам вопрос этим вовсе не был устранен из общественного интереса, а напротив, скоро вновь привлек широкое общественное внимание вследствие больших злоупотреблений на железных дорогах, в штате Нью-Иорк, выяснившихся, благодаря произведенному широкому расследованию. Под влиянием ряда разоблачений, вопрос был передан в компетенцию обще-федерального правительства и, таким образом, был направлен к окончательному разрешению. По инициативе конгресса, повторявшейся из года в год в течение нескольких лет, в конце концов, был выработан федеральный закон, содержавший постановления о весьма далеко идущем регулировании тарифного дела на железных дорогах в сообщении выходящем за пределы отдельного штата,—путем учреждения специального федерального правительственного органа. Это—Interstate Commerce Law 1887 г. Право федеральной власти на издание этого закона было обосновано на одном параграфе американской конституции, который, по буквальному смыслу, относится только к торговой и таможенной политике. Железным дорогам, несомненно, удалось бы путем широкой общественной агитации или частного влияния на отдельных членов конгресса добиться отклонения этого законопроекта, если бы только порядки, установившиеся на них, не возбудили так решительно против них общественное мнение. Благодаря этому закону, по крайней мере, в тарифном деле была проведена социально-хозяйственная точка зрения. Во всем остальном в правовом положении и в фактических порядках железных дорог ничего не было изменено, как это ясно видно из данных о развитии железнодорожного дела в Соединенных Штатах в 80-х и 90-х гг., да ничего и не могло быть изменено, поскольку железные дороги продолжали находиться в частных руках.

Во многих отдельных штатах в изданные под влиянием грэнджерского движения законы были потом внесены ограничения, сводившие компетенцию железнодорожных бюро к регулированию установления тарифов (максимальные ставки, утверждение подлежащих опубликованию тарифов, разрешение дифференциальных ставок). Подобные же права были предоставлены и существовавшим в других штатах Commerce Commissions. В области эксплоатации также кое-что было достигнуто, повидимому, благодаря посредничеству этих железнодорожных бюро, но в тарифном деле пестрота совершенно недостаточного в отдельных случаях регулирования осталась попрежнему. Кроме того, в области тарифного регулирования до последнего времени не могло быть достигнуто не только согласования, но хоть какой нибудь связи между мероприятиями федерального железно-

дорожного бюро и бюро отдельных штатов, несмотря на направленные к этому стремления. Не исключена была даже прямо противоположно направленная деятельность. Неизбежным побочным последствием охарактеризованного развития было то, что капиталистическая концентрация, в форме общности интересов, в последние десятилетия сделала большие успехи, вследствие чего возник ряд частных монополий небольшого числа железнодорожных групп, являющихся противовесом влиянию государства.

С начала нашего столетия воззрение, что наличность фактической монополии влечет за собой необходимость государственного регулирования, с точки зрения общих интересов, для защиты потребителей, было распространено и на другие случаи частных монополий. Оно привело к расширению компетенции подобных Commissions и на регулирование других средств сообщения и связи, как общественные склады, телефонные и телеграфные общества, даже газовые заводы и электрические станции. Почти во всех штатах существуют в настоящее время такие General Public Utilities Commissions (Бюро благ общественного пользования) и имеется ряд свидетельств того, что побудительной силой этого движения было сознание существенного единства всех подобных экономических организаций [1]). Насколько важным является это обстоятельство в теоретическом отношении, настолько скудными представляются покамест результаты применения этого принципа на практике: по крайней мере, в телеграфном и телефонном деле до сих пор не стало известным ни одного радикального мероприятия со стороны этих Commissions и имеется только несколько случаев разбора жалоб на нарушение равенства в очереди передачи или отказа в дальнейшей передаче телеграмм с других линий со стороны телеграфных обществ. В области железнодорожного дела Соединенные Штаты, под влиянием опыта войны, пришли к решению провести реформу в самом корне; соответствующие мероприятия найдут свою оценку ниже в своем месте.

Возрождение теории конкуренции в Германии. На основании положения вещей в Америке в 70-х годах, Адамс [2]) резюмирует свои суждения о теории свободной конкуренции в области железнодорожного дела и ее применении на практике в следующих словах: „Вся теория, на основе которой направлялось развитие железнодорожной системы, была сплошной теоретической ошибкой, и она была не менее ошибочной от того, что если бы она была даже признана таковой, делу все же нельзя было бы ничем помочь“. В заключительной фразе смысл тот, что государственный строй Северной Америки не благо-

---

[1]) Брюс Уайман—Railway Rate Regulation, 1915, стр. 48,—„The impelling forces back of this movement, which has thus swept the country, is the fundamental unity...“ (Побудительные силы в основе этого движения, охватившего всю страну, заключаются в существенном единстве...).

[2]) Цит. соч., стр. 117.

приятствовал вмешательству правительства. И вот эта опровергнутая самими фактами развития теория была воспринята в Германии как раз тогда, когда мыслящие наблюдатели уже пришли к уразумению ее ошибочности. Это произошло в силу определенного идейного направления, получившего господство в политическом либерализме, в кругу лиц, обладавших одно время большим влиянием в общественной жизни и имеющих славные заслуги в политическом развитии Германии. Экономическим credo этой группы политиков и писателей, являвшихся ветвью английской школы свободной торговли, был принцип laisser faire, laisser aller. В его применении к железнодорожному делу они, правда, не доходили до крайностей; напротив, государственное регулирование в области железнодорожного строительства ими молчаливо признавалось. Зато, в области отношений железных дорог к зависящим от них отдельным частно-хозяйственным единицам, они не желали признавать отличия их от подчиненных влияниям конкуренции промышленных предприятий, но выставляли полное приравнение железных дорог к последним, если не как факт, то, по крайней мере, как цель, к которой следует стремиться. Эти воззрения с жаром и искусством защищались устно и печатно, и представители их, связанные всеми нитями своих убеждений с догмой свободной конкуренции, неустанно делали попытки доказать пользу ее применения также и в области транспорта и специально—железнодорожного дела. Крепко держась за свои убеждения, они не отказывались от них, когда противники опровергали их в каком-нибудь одном пункте, но тотчас же искали в другом направлении явлений, которые они могли бы истолковать в желательном для их теории духе. Уличенные в том, что утверждаемое ими благотворное влияние конкуренции в определенном пункте не соответствует действительности, они сейчас же открывали это благотворное влияние в другом пункте, пока, шаг за шагом, сдавая позиции, которые невозможно было удержать, они, в конце концов, не цеплялись за соломинку грядущих технических перемен железнодорожной эксплоатации в будущем. Таким образом, появляется несколько разновидностей теории конкуренции, из которых, впрочем, ни одна не нашла себе подтверждения или применения на практике. Исследование этих учений и оснований их неудовлетворительности, несомненно, способно служить дополнительным доказательством неприемлемости частного хозяйства в железнодорожном деле. Правда, эти теории в наше время давным давно преодолены, но в течение извест-

ного периода они пользовались значительным распространением, которое оправдывает рассмотрение их еще и ныне [1]).

Главным предводителем разбираемой группы экономистов в области железнодорожных вопросов был С. Михаэлис, работы которого как по блестящему изложению, так и по верности многих замечаний, в них содержащихся, представляют интерес и поныне [2]). К ним мы поэтому прежде всего и обратимся. Предварительно, однако, мы должны бросить взгляд на положение железнодорожного дела в Германии в то время, для того, чтобы иметь возможность судить, насколько это положение представляло плодотворную почву или повод для применения этих теорий.

В Германии также проявилась конкуренция в области железнодорожных перевозок, но последствия ее были далеко не столь значительны, как в англо-саксонских странах, так как число и протяжение конкурирующих линий было здесь значительно более ограничено. Все же и здесь дух спекуляции охватил железнодорожное дело и вызвал, в известной мере, гораздо более чувствительной при значительно меньшем масштабе развития экономической жизни, все те последствия, на которые указывалось в отношении англо-саксонских стран. Это имело место в отношении бесполезной растраты капитала на излишние или преждевременные (не по протяжению, а по направлению пути) линии, т. е. здесь имело место то же самое расточительство капитала и неправильное расположение сети. Правда, этому еще способствовала государственная раздробленность Германии. В области тарифного дела в Германии также проявились описанные выше последствия конкуренции и точно так же выяснилась необходимость замены конкуренции объединением дорог. Объединение это могло быть достигнуто только путем учреждения союзов отдельных железнодорожных управлений, которые создали известную частичную общность железнодорожного управления, вследствие невозможности, по указанной выше причине, слияния железных дорог Германии в объединенные крупные сети. Эти железнодорожные союзы вначале вели конкуренцию между узловыми пунктами, лежащими в районе двух или нескольких союзов. В процессе этой ошибочной конкуренции они сильно понизили тарифы между подобными узловыми пунктами, вне всякого соответствия с высотой тарифных ставок на промежуточных расстояниях в собственном (местном)

[1]) Их опровержение было содержанием соответствующего отдела 1-го издания настоящего труда. То, что в настоящее время представляет литературно-исторический ретроспективный обзор, было в свое время борьбой против современных воззрений, и притом борьбой, которая не осталась безрезультатной.

[2]) Они собраны в двух томах „Volkswirtschaftliche Schriften“, 1873.

сообщении железнодорожных управлений, принадлежащих к одному и тому же союзу. За понижением тарифов со стороны одного союза следовало еще более сильное понижение со стороны другого, и, вследствие этого, образовались чрезвычайно сильные различия тарифных ставок между союзным и местным движением, которые влекли за собой экономический вред для неузловых пунктов. Эта ошибочная политика, однако, была скоро устранена по инициативе самих дорог и в их собственных интересах как путем образования, с целью воспрепятствовать конкуренции в понижении тарифов, новых, более крупных союзов путем объединения прежних, конкурировавших между собой, так и путем иных специальных соглашений. Таким образом, с этих пор распределение движения между более отдаленными узловыми пунктами по лежащим между ними железнодорожным линиям различных направлений совершалось в порядке организованного соглашения. Лишь в единичных случаях продолжала встречаться конкуренция, по большей части, однако, с внутренними водными путями.

В Австрии в начале 70-х годов в железнодорожном сообщении внутри страны—для сообщения с Германией действительно только что сказанное—имела место та же картина конкуренции. Она была обусловлена многолинейной связью между значительными узловыми пунктами новорожденных именно в эти годы, под влиянием теории конкуренции и периода спекулятивной горячки, железных дорог. Конкурентная борьба, которая велась по большей части путем тайного возврата грузоотправителям части провозной платы, продолжалась, однако, недолго. Она была очень скоро устранена путем ряда соглашений, которые там, где все протяжение каждой из различных линий между узловыми пунктами принадлежало одному обществу, вылились в форму специальных соглашений ad hoc (картелей), в других же случаях были заключаемы в форме союзных соглашений. С конца этого десятилетия главнейшие направления между узловыми пунктами были картелированы, и распределение движения совершалось в рамках соглашений.

Конкуренция в узловых пунктах. Поскольку и покамест железнодорожные предприятия сами вели конкурентную борьбу между узловыми пунктами вместо того, чтобы по общему соглашению выяснить основу организованного распределения движения—относительную провозоспособность связывавших эти пункты отдельных линий,—постольку и до тех пор было само собой понятно, что и теория здесь стояла на точке зрения конкуренции. Однако, это воззрение удержалось при обсуждении вопроса в общественном мнении уже после того, как руково-

дители железных дорог пришли к сознанию того, что они находились на ложном пути. Из этого воззрения в соединении с тем фактом, что, по мере того, как железнодорожная сеть становится более густой, число узловых пунктов непрерывно увеличивается, делали затем вывод и ставили соответствующее требование, чтобы конкуренция была признана основной двигательной силой в железнодорожном деле и была поэтому допущена во всех его областях. Ожидали или требовали того, чтобы число железнодорожных линий постепенно настолько увеличилось, что любой пункт явился бы узлом пересечения, по крайней мере, двух линий. От этого ожидали всестороннего удовлетворения транспортных потребностей страны и считали частное хозяйство в области железных дорог вполне удовлетворительным, а общественное хозяйство излишним, если не прямо вредным.

Это было умозаключение, в котором одинаково ложны как большая, так и малая посылки. Ошибочность первой посылки еще извинительна. Теоретическое уяснение предпосылок распределения движения и его отличие от собственной конкуренции в частно-хозяйственном смысле (см. т. I, стр. 128) еще не было достигнуто. Зато менее простительным является заблуждение в малой посылке и в выводе. Вряд ли является логически правомерным немедленно обобщать факт, наблюдаемый только в отдельных случаях, в отношении узловых пунктов и рассматривать, как уже наступившее то, наступления чего (превращения всех железнодорожных станций в узловые пункты) можно ожидать лишь по прошествии очень значительного по самой природе вещей промежутка времени. Внимание было сосредоточено на конкуренции именно в узловых пунктах и совершенно не видели того, что совершается или должно совершаться там, где еще нет никаких узловых пунктов. Более осмотрительные и рассудительные защитники этого воззрения отдавали себе отчет в этой логической ошибке и ставили поэтому требование свободной конкуренции в железнодорожном деле, в указанном смысле как идеал для грядущих отдаленных времен. Зато другие смешивали идеал с действительностью и объявляли, ничто же сумняшеся, реальной действительностью то, что, даже если признать самое сомнительную исходную точку зрения, все же представляется отдаленным и туманным будущим. К первым относится и Михаэлис, но он ожидает достижения цели от ограничения государственного вмешательства в деятельность железных дорог, т. е. от уклонения железнодорожной политики в русло тенденций частного хозяйства [1]).

[1]) „Die Haftungspflicht und das natürliche Monopol der Eisenbahnen“, Volkswirtschaftliche Schriften, I, стр. 29. И точно так же в статье „Die Differentialtarife“, там же, стр. 85.

„Эта конкуренция, кладущая конец „естественной монополии“, проявится значительно медленнее или совершенно не проявится, если, в силу законодательства, ограничивающего использование этой естественной монополии, у железнодорожных предпринимателей урезываются плоды их деятельности, премия за их риск, и ставится под вопрос свободная и выгодная эксплоатация их имущества. Именно потому, что направленная против свободы эксплоатации предпринимателями железнодорожного имущества государственная регламентация идет в разрез с основными интересами общества, заключающимися в быстром развитии возможно более широкого предложения транспортных услуг, мы должны осудить эту регламентацию, как вредную для народного хозяйства и противоречащую общим интересам. Что эта политика имеет свою оборотную сторону, что, иными словами, неограниченная свобода использования своего имущества железнодорожными предпринимателями не дает потребителям услуг транспорта многого такого, что им должно было бы быть дано, покуда и поскольку этим потребителям не предлагается конкурирующих услуг, мы отрицать не будем. Однако, железная дорога, даже плохо обслуживающая население, все же во сто раз лучше, чем отсутствие железной дороги! Если хотят, как можно скорее, иметь возможно бо̀льшее число железных дорог, то приходится мириться с этими неизбежными недочетами. Итак, предоставленная самой себе монополия есть незавершенная переходная ступень к конкуренции!“

Эта монополия должна пользоваться полнейшей тарифной свободой: именно тогда, „с ростом густоты железнодорожной сети, должны будут возникать конкурирующие линии для все более коротких географических расстояний“. Это означает отвержение общественно-хозяйственного регулирования тарифов. Но разве постройка новых линий может иметь место в желаемой степени, если государство так или иначе мешает ей, не разрешает ее в том или ином направлении? А значит, для достижения цели, следует предоставить свободному усмотрению предпринимателей, лишь бы они только нашлись, также и постройку железных дорог. Это означает допущение свободной конкуренции и в развитии самой железнодорожной сети. Последовательно продуманная, теория эта приводит, таким образом, к условиям постановки железнодорожного дела подобно Северной Америке. Это, в сущности, голая частно-хозяйственная теория, которая просто не может представить себе ни одной области хозяйства вне сферы действия конкурренции и требует допущения ее повсюду, не задумываясь над тем, является ли она в каждом данном случае экономически более рациональной, или

же, наоборот, серьезные недостатки препятствуют ей проявить свое полезное действие. Излишне останавливаться на этом далее. Михаэлис продолжает еще дальше эту мысль.

Является ли частно-хозяйственное установление цен в железнодорожном транспорте приемлемым с народно-хозяйственной точки зрения? Изложенная теория относится только к узловым пунктам. Михаэлис, однако, пытается доказать, что и те дифференциальные тарифы, которые не проистекают из конкуренции между узловыми пунктами—а тем самым и дифференциальные тарифы вообще—представляют собой средства и симптомы „полного господства конкуренции“ на железных дорогах. Его рассуждения, правда, подставляют для критики слишком явные слабые места [1]).

Прежде всего, Михаэлис показывает, что дифференциальные тарифы проистекают от двух родов причин: с одной стороны, от „конкуренции“ в узловых пунктах, от „тарифной войны конкурирующих железных дорог“, а, с другой стороны, от стремления железных дорог путем понижения тарифов вызвать рост размеров движения между конечными пунктами, куда иначе перевозки вовсе бы не шли. Затем, он подчеркивает, что последний мотив к установлению дифференциальных грузовых тарифов проявляется и там, где нет никакой „конкуренции“, хотя, в особенности в начале периода развития, он часто совпадает с ее наличностью (в крупных центрах). Наконец, он разъясняет, что второй мотив к установлению дифференциальных грузовых тарифов, проистекающий из собственных интересов железных дорог, целиком зависит от условий образования цен и сбыта товаров в различных местах потребления, и, таким образом, заинтересовывает железные дороги, в той же степени, как и промышленность и торговлю, в возможно бо̀льшем использовании этих потребительных центров, в силу чего железные дороги становятся „заинтересованными—как бы негласными участницами в торговле тех пунктов, которые они связывают“. Основываясь на всем этом, он дает живое и правильное

---

[1]) Здесь следует прежде всего выделить те места блестяще написанной статьи „Die Differentialtarife der Eisenbahnen“ (Volksw. Schr. I, стр. 42 и сл.), которые касаются общего народно-хозяйственного значения дифференциальных тарифов и их обоснования. Эти части его труда имеют длительную ценность. В нашей же критике речь идет только о проводимой—в последней части цитированной статьи—трактовке дифференциальных тарифов, как продуктов и средств конкуренции. При этом опять предпосылки оспариваемого нами вывода: мотивы, по которым железные дороги обращаются к установлению подобных тарифов, должны быть охарактеризованы, как указанные совершенно правильно и превосходно обоснованные. Следует, однако, отметить, что Михаэлис имеет в виду как ступенчатые тарифы, так и собственные дифференциальные тарифы, и аргументация его относится как к тем, так и к другим, тогда как в настоящем исследовании под дифференциальными тарифами разумеются только такие тарифы, по которым для бо̀льших расстояний назначаются абсолютно более низкие ставки, чем для меньших расстояний между промежуточными пунктами.

описание того, как под влиянием обоих мотивов, неразрывно сплетающихся в ходе расширения железнодорожной сети, происходит прогрессирующее от крупных конечных центральных пунктов сообщения к промежуточным пунктам дифференциальное понижение провозных плат. Он заканчивает развитие своей мысли резюмирующей теоретической формулировкой выясненных результатов. В этой формулировке содержится ошибочный вывод, к которому Михаэлис приходит вследствие своей трактовки характера сообщения между узловыми пунктами: он здесь совершенно приравнивает к нему дифференциальное понижение тарифов во внутреннем сообщении на отдельной линии с целью увеличения размеров движения. Соответствующее место его статьи гласит [1]): „Всякий транспорт является необходимым дополнением к разделению труда, всякий транспорт служит по отношению к определенным отраслям производства либо для подвоза сырых материалов, используемых в производстве, либо для вывоза к местам сбыта готовых продуктов. Всякий транспорт составляет, тем самым, интегральную часть производственного процесса. А, следовательно, все виды транспорта находятся в сфере господства той же самой конкуренции, которая диктует цены производству. Иными словами, неправильно полагать, что железная дорога, рядом с которой нет никакой иной, связывающей те же самые пункты, поставлена вне действия какой бы то ни было конкуренции: железные дороги в отношении своих тарифных ставок находятся под действием той же самой конкуренции, какой подчинены те отрасли производства, для которых они подвозят сырье и чьи продукты они вывозят“.

Что это умозаключение представляет собой софизм, совершенно очевидно. Железные дороги якобы потому подлежат действию конкуренции, что они предоставляют, путем установления дифференциальных тарифов с целью повышения размеров перевозок и дохода, возможность промышленности сбывать свои продукты на бо̀льшие расстояния, конкурируя с местным предложением. Т. е., железные дороги сами подчинены конкуренции потому, что они предоставляют промышленности более дешевые тарифы, дающие ей возможность успешно конкурировать на рынке. Повидимому, это идейное направление просто никак не может объяснить себе понижения цен иначе, как только в результате воздействия конкуренции.

Этот счастливо найденный вывод в дальнейшем еще дополнительно обосновывается следующей картиной генетического развития:

---

[1]) Цит. соч., стр. 90.

„Этот закон, разрешающий все затруднения (!), не выскакивает, как и все остальные экономические законы, в готовом виде из головы Юпитера,—он проявляется постепенно, в ходе развития. Вначале железная дорога кичится своим величием в качестве монопольного эксплоататора развития торговли и промышленности своего района. Она думает даже, что имеет власть диктовать законы тенденциям развития торговли, и еще ранее конкуренции между крупными линиями начинается погоня за перевозками прямого сообщения—на все протяжение дороги. Вслед за этим начинается конкуренция между крупными линиями, но резко проявляющееся неравенство тарифных ставок представляет уже первый симптом начинающегося подчинения железных дорог действию конкуренции. Из воображаемой госпожи железная дорога становится получающей тантьему негласной участницей и помощницей торговли и промышленности тех центральных пунктов, которые она связывает. В высшей школе конкуренции она научается ценить выгоды дешевизны тарифов, повышающей размер ее тантьемы. Мало того, стремясь к реализации выгод от дешевых тарифов также и в отношении тех пунктов, для которых она является единственной связью, не имеющей конкурентов, железная дорога становится сознательно заинтересованной в развитии также и таких пунктов... Кроме того, при увеличивающейся густоте железнодорожной сети, конкуренция начинает оказывать все более и более сильное воздействие на каждую отдельную железную дорогу; конкуренция добивается силой установления дешевых тарифов там, где они не устанавливаются по доброй воле. Развитие идет еще дальше. Прежде так высоко ценившиеся прямые сообщения начинают, в силу конкуренции, становиться все менее выгодными... То, что прежде было единственным яблоком раздора, становится ныне приятным дополнением к тому движению, которое происходит целиком на собственном протяжении дороги, и не может быть отнято у нее никакой конкуренцией. Устремляя на это движение свое особенное внимание, железная дорога целиком подпадает под власть конкуренции“... Что и требовалось доказать.

Само собою разумеющимся предполагается, что и в области установления тарифов железным дорогам должна быть предоставлена полнейшая свобода, как равно и то, что и эта „конкуренция“ также сыплет во все стороны свои благодеяния, как из рога изобилия. Однако, фактическое введение дифференциальных тарифов, как показывает их история, отнюдь не носило такого характера, который позволил бы использовать их в качестве аргументов для подобных доказательств. Напротив, со стороны населения промежуточных пунктов во всех странах раздавались сильнейшие жалобы и нарекания на эти тарифы, и результаты этого, несомненно, могут послужить опровержением выводов всей статьи. Везде против этой „свободной конкуренции“ аппелировали к вмешательству государства.

Михаэлис, пожалуй, и сам чувствует слабость доказательства. Он подкрепляет его еще одним аргументом, который, повидимому, представляет фундаментальную основу его теоре-

тических убеждений[1]). Он рассматривает проистекающее из принципа развития массовых перевозок понижение тарифов, как конкуренцию железной дороги „с самой собой“. Здесь ведь имеет место то самое, что в области частного хозяйства представляет результат действия конкуренции, а значит это и есть тоже конкуренция,—логика человека, видящего в конкуренции единственную двигательную силу всей экономической жизни.

Михаэлис исходит здесь из такого положения: „Вложенный в известное предприятие материальный капитал конкурирует сам с собой в качестве причины необходимого и возможного предложения своих продуктов на рынке, безразлично, находится ли этот капитал в одних и тех же или в различных руках. „Это действительно и в отношении железных дорог, так как вложенный в них постоянный капитал вызывает стремление к возможно более выгодному его использованию путем соответствующего назначения провозных плат“. Мы имеем перед собой вложенный в транспортное предприятие капитал, который больше нельзя извлечь оттуда и который в порядке продажи транспортных услуг должен быть сделан возможно более рентабельным. Для того, чтобы стать рентабельным, капитал должен продавать свою продукцию и должен давать такую продукцию и устанавливать такие цены, чтобы продукты его находили сбыт. Он может требовать за свои продукты не столько, сколько хочет, а столько, сколько он может получить на рынке“. Это-то вот и определяется, как конкуренция, которую капитал, т. е. железная дорога, ведет сама с собой. Конечный вывод должен, понятно, послужить обоснованием утверждения, что эта самая „конкуренция“ является достаточной для того, чтобы обеспечить экономически удовлетворительное функционирование железной дороги. Как легко видеть, последнее не верно, так как в той необходимости продажи продукции капитала, на которую Михаэлис ссылается, не содержится никакой гарантии того, что при прочих равных условиях будут установлены одинаковые платы для всех грузоотправителей и вообще интересы всех будут одинаково обеспечены. Кроме того, не предусмотрен тот случай, когда, по соображениям общего блага, придется спускаться ниже указываемого им рыночного выгодного предела ставок, или же когда будут построены такие железные дороги, которые, с точки зрения этого предела, явятся нерентабельными.

---

[1]) Статья „Die Haftungspflicht und das natürliche Monopol der Eisenbahnen“, сначала появившаяся в Vierteljahrschr. f. Volkswirtsch. u. Kulturgesch. 1863, а затем помещенная первой в I томе сборника „Volkswirtschaftliche Schriften“.

Михаэлис, впрочем, усматривает наличие непрерывного давления на высоту провозных плат, определяющегося следующим обстоятельством: железнодорожные перевозки находятся под влиянием смены рыночных конъюнктур. Один год приносит с собой подъем конъюнктуры для зерна, другой—для угля или железа, третий—для строительных материалов. Хорошая конъюнктура означает увеличение перевозок, и для того, чтобы ее использовать, необходимо быстрое увеличение паровозного и вагонного парков. Рассчитанные на высокую конъюнктуру излишки подвижного состава могут быть после падения конъюнктуры использованы только при условии понижения тарифов. А понижение тарифов ведет к новой высокой конъюнктуре. При новой же высокой конъюнктуре руководители железнодорожного хозяйства уже „несравненно легче“ (буквальные слова!) решаются на расширение парка подвижного состава, и процесс развития так и пойдет дальше путем взаимодействия. Удивительно! Только вся эта игра обнаруживает фатальное сходство с perpetuum mobile, и, кроме того, в основе ее лежат некоторые предпосылки, возбуждающие сильные сомнения относительно правильности охарактеризованного взаимодействия. Не говоря уже о том, что эти меняющиеся конъюнктуры для различных товаров могут быть частично использованы с тем же самым наличием подвижного состава и не говоря также о сомнительности их регулярного повторения во все возрастающей степени,—все же является мысль, что эти конъюнктуры ведь не везде появляются одновременно. Высокая конъюнктура с хлебом коснется только определенных дорог, конъюнктура с железом—других дорог. Что̀, если руководители железнодорожного хозяйства придут к мысли заимствовать в периоды такого необычайного наплыва грузов подвижной состав с других дорог, где этот наплыв не имеет места? Что тогда будет со всеми остальными последствиями высокой конъюнктуры? Предпосылкой наступления этих последствий является, далее, переход от понижения тарифов к новой высокой конъюнктуре: неужели же даже тогда, когда не возникает никакого повышенного спроса на данный товар или когда иные обстоятельства нейтрализуют влияние понижения тарифов? В действительности, влияние понижения тарифов при различных конъюнктурах будет в высокой степени различным и, в общем, тем меньшим, чем ниже уже существующие тарифные ставки. И, наконец, конечный вывод Михаэлиса предполагает, что руководители железнодорожного предприятия—весьма ограниченные люди. Если уже раз опыт учит их тому, что за временной высокой конъюнктурой следует период, в течение которого удается использовать подвижной состав лишь за значительно менее выгодную плату, неужели же они тогда впоследствии, при новом подъеме конъюнктуры, „несравненно легче“ решатся на новое увеличение парка подвижного состава, налагающее на их предприятие взамен мимолетной выгоды длительное бремя? Конечно, если бы они были уверены в том, что понижение тарифов ведет к новой высокой конъюнктуре, они, может быть, и поступили бы так. Но они—осторожные люди и не поддадутся соблазну неправильных обобщений, и поэтому, вероятно, при втором подъеме конъюнктуры, будут значительно сдержаннее,—а значит вся красивая цепь взаимодействия разрывается. Если Михаэлис, затем, ожидает от прокладки второй колеи усиления этого понижательного действия на тарифы, утверждая, что для рентабельного использования второй колеи парк подвижного состава должен быть вновь увеличен, а тем самым не

могущее быть произвольно сокращенным предложение транспортных услуг еще растет,—то этому можно противопоставить простую ссылку на факт, что при двухколейной дороге, при прочих равных условиях, требуется меньше подвижного состава, чем при одноколейной, обусловливающей многочисленные остановки и ожидания встречных поездов на разъездах. Выводы, которые делаются из подобных посылок, вряд ли нуждаются в опровержении.

Слабость теории выступает особенно ярко в применении ее к промежуточным станциям. Последовательность требует от ее сторонников отрицания возможности при известных обстоятельствах экономически вредного влияния дифференциальных тарифов. Михаэлис и отрицает действительно эту возможность, приходя к выводу, „что железные дороги везде должны устанавливать такие ставки, при которых они явятся наиболее производительными для транспорта и производства в народном хозяйстве, в большом и в малом масштабе,—в своем собственном районе и за пределами его“.

Из всего вышеизложенного явствует, что эта конкуренция „железной дороги с собой самой“, которую, в лучшем случае, можно понимать, как образное выражение для распространения общих законов цены на область транспорта, не является достаточной для обеспечения удовлетворительной постановки железнодорожного дела в отношении тарифов, не говоря уже об иных моментах, как расположение сети и т. д. Мы, таким образом, в этом тезисе имеем дело с проявлением доведенного до крайности доктринерства, которое не могло оказать влияния на круги, стоявшие вне либеральной школы [1]).

В том же самом направлении, как и Михаэлис, аргументировали сторонники свободной конкуренции в железнодорожном деле в Соединенных Штатах, где их, несмотря на проделанный опыт, было достаточное количество и в совсем недавнее время. Очень интересно проследить совпадение основных идей. Нет ничего удивительного в том, что это идейное направление прежде всего видело осуществление своего учения в конкуренции в узловых пунктах. Поэтому основные возражения со стороны компетентных противников теории обращались, главным образом, против этого вида конкуренции. К последним относится Хадли, который своей книгой „Railway Transportation, its history and its laws“, 1885 (а с тех пор в ряде новых изданий) значительно способствовал подрыву веры в благодетельное действие конкуренции, путем выяснения вызываемого ею народно-хозяйственного вреда. После того, как это учение, таким образом, потеряло в Америке научную почву, взамен его появилось учение о „конкуренции рынков“. Оно представляет собой ничто иное, как изложенное нами выше учение Михаэлиса о том, как железные дороги, будучи заинтересованными

---

[1]) Глашатаем этого учения сделался О. Вольфф,—„Zur Lehre von der Konkurrenz“, Vierteljahrsschr. f. Volksw. u. Kulturgesch. 14 Jahrg., 3B., а также в своем выступлении на съезде немецких экономистов в Познани в 1878 г.

в промышленности и торговле своих районов, втягиваются в их конкуренцию путем способствования промышленными и торговыми предприятиями своих районов, в направлении расширения территории сбыта продуктов. Этим путем железные дороги, в стремлении к усилению позиций своих грузоотправителей на рынках сбыта, будто бы вступают в конкурентную борьбу путем понижения тарифов даже и там, где речь не идет о прямом сообщении между узловыми пунктами. В отделе настоящей книги, посвященном тарифам, будет дана оценка этой конкуренции рынков в отношении ее влияния на тарифы. Сторонники теории свободной конкуренции в защищаемом ими положении могли опираться только на утверждение, что в способствовании этой рыночной конкуренции со стороны железных дорог проявляется полнейшая солидарность интересов грузоотправителей с интересами самих дорог, а тем самым приносится польза народному хозяйству в целом. Еще в самое недавнее время раздавались голоса в защиту такого воззрения. Но и в Америке, в конце концов, нельзя было не увидеть, что реальное положение вещей отнюдь не оправдывает такого оптимизма. Новейший автор [1]) убедительно доказывает, что установление тарифов, всецело определяемое учетом конкуренции рынков, приносит вред для народного хозяйства: оно влечет за собой поддержку слабых, неприспособленных к жизни экономических организмов, ставит препятствия мощным и более ценным для общего экономического развития конкурентам, стремится к сохранению на неопределенно-долгое время существующих рыночных отношений, совершенно не учитывая изменений общего положения народного хозяйства, и, таким образом, задерживает ход экономического развития. Автор приходит к такому выводу: „The question whether market competition affords in itself a guarantee of fairly reasonable rate adjustment (reasonable—в смысле: полезный для народного хозяйства) seems answered decidedly in the negative“ („На вопрос о том, дает ли конкуренция рынков сама по себе гарантию целесообразного установления тарифов, должен быть, повидимому, дан решительно отрицательный ответ“) (цит. соч. стр. 88). Впрочем, если бы и не всегда удавалось выяснить подобные вредные последствия, все же ясно, что то влияние на установление тарифных ставок, о котором идет речь отнюдь не является настоящей конкуренцией, и что поэтому воздействие конкуренции в иных отношениях, чем тарифное дело, отнюдь не исключается.

Конкуренция различных перевозчиков на одной и той же линии. После того, как идея конкуренции параллельных железнодорожных линий на основе увеличения числа узловых пунктов потерпела крушение, сначала практически, а затем и теоретически, Манчестерская школа все же не смогла окончательно отказаться от веры в свою догму. Мысль—а отчасти скорее самое слово—о „монополии“ казалась ей столь ужасной, представление, что в какой бы то ни было области хозяйственной жизни можно было бы обойтись без излюбленной „свободной конкуренции“, было для нее столь немыслимым, что представи-

[1]) Джон Морис Кларк—„Standard of Reasonableness in Local Freight Discrimination“, 1910. Эта работа была написана под руководством отца автора, известного выдающегося экономиста-теоретика.

тели этой школы с жадностью хватались за различные предложения, дававшие, на первый взгляд, возможность найти выход и вновь восстановить низвергнутый идеал в его прежнем величии. Эти предложения одновременно выступали с претензией на то, чтобы путем радикальной реформы всей системы эксплоатации железных дорог сразу устранить те или иные тягостные конкретные недочеты в железнодорожном деле. Благодаря этому, они получили известное влияние в кругах не-специалистов, а вследствие того досадного обстоятельства, что в отношении железных дорог в Германии и Австрии, в течение известного времени, в общественном мнении играл большую роль диллетантизм, эти воззрения нашли своих защитников также и в законодательных и в высших совещательных учреждениях. С этой точки зрения является уместным уделить этим проектам реформ несколько больше ретроспективного внимания.

Ядро всех этих предложений совпадает: они требуют замены оказавшейся на опыте экономически вредной конкуренции отдельных линий конкуренцией различных перевозчиков на одном и том же рельсовом пути. „Конкуренция должна быть перенесена на самый рельсовый путь, для того, чтобы проявиться во всей своей силе, и девизом будущего в железнодорожном деле должны быть не конкурирующие линии, а конкуренция на линии“—так формулировал свое убеждение наиболее решительный вождь нового течения [1]). „Конкуренция на линии“ должна, таким образом, распространяться только на два элемента транспорта: „подвижной состав“ и „тягу“; „пути“ же она не затрагивает. Тем самым, все возникающие в отношении этого третьего элемента железнодорожного транспорта вопросы либо остаются открытыми, либо, при ближайшем рассмотрении, приводят к решению в пользу общественного хозяйства. Действительно, только что цитированный радикальный защитник этой идеи последовательно требует перехода всех железных дорог в собственность государства [2]). Тем не менее, от этой ограниченной конкуренции ожидается разрешение всех вопросов и затруднений. Если же внимательно исследовать вопрос, то приходишь к выводу, что имеется в виду только установление транспортных тарифов и ход эксплоатации транспорта, да ничего другого и не может иметься в виду, в силу только что сказанного о выделении самого пути. Таким образом, это учение наталкивается на то возражение [3]), что в силу его весь железнодорожный вопрос

---

[1]) Алекс. Дорн,—„Aufgaben der Eisenbahnpolitik“, 1874.
[2]) Дорн, цит. соч. стр. 69 и сл.
[3]) Высказанное уже Вагнером,—Finanzwissenschaft, т. I, стр. 589.

сводится к тарифному вопросу и что оно поэтому учитывает только часть моментов, имеющих решающее значение для вопроса о частно-хозяйственной или общественно-хозяйственной организации железнодорожного транспорта, и посему вообще не может дать удовлетворительного ответа на этот вопрос.

Другое обстоятельство, говорящее a priori против этого учения или, по крайней мере, возбуждающее значительные сомнения в нем, относится к его происхождению. Это учение есть ничто иное, как запоздалый эпигон тех представлений, распространенных в первый период возникновения железных дорог, которые, примыкая к характеру транспорта на гужевых и внутренних водных путях, ожидали и на вновь изобретенных железных дорогах подобным же образом, в ближайшем будущем, свободной циркуляции подвижного состава, как только техника этого нового средства сообщения достаточно разовьется [1]). Как известно, развитие техники не привело к допущению свободного отхода в сторону подвижного состава в любом месте пути, и те законодательные постановления, в которых кристаллизовались эти первоначальные представления, нашли себе применение только в том направлении, что, при дроблении собственности на отдельные линии, были заключаемы соглашения между

---

[1]) Парламентский акт учреждения Ливерпуль-Манчестерской жел. дор. от 1826 г. и вслед за ним все непосредственно следующие английские железнодорожные акты содержат оговорку о том, что каждому желающему должно быть разрешено пользование железной дорогой путем соответственно - сконструированных локомотивов и вагонов. В отношении платы железнодорожной компании за пользование дорогой в концессиях содержатся максимальные размеры ставок, наряду с постановлениями о тарифах на перевозку грузов самой железнодорожной компанией. См. Кон, цит. соч. т. I, стр. 35, 45. Из этих актов концессий подобные постановленя перешли также и в общий Railway Clauses Consolidation Act 1845 г. „Однако, с тех пор это старое воззрение закона рассматривается только, как архаический курьез, и не подвергается никакому серьезному обсуждению". „В богатом материале, мною использованном, я не нашел ни одного следа стремления к осуществлению этой старой мысли". Кон, т. II, стр. 46, 47. Прусский железнодорожный закон от 3 ноября 1838 г. содержит в § 27 следующее постановление: „По истечении первых трех лет (существования общества) к эксплоатации железнодорожной линии могут быть допущены, кроме самого общества, также и другие лица, взамен уплаты соответствующего вознаграждения или (в случае использования этого права другими, примыкающими к данной железнодорожными линиями) особого возмещения, подлежащего специальному регулированию, если только министерство торговли, по рассмотрении всех обстоятельств дела, найдет возможным предоставить им эту концессию". §§ 28—31 в точности регулируют определение размера вознаграждения за пользование линией, а § 45 содержит правила определения установленного в приведенном особом случае взамен вознаграждения „возмещения". Эти предписания столь предусмотрительного закона получают надлежащее освещение в сопоставлении с тем фактом, что в середине 3о-х годов стремление к улучшению железнодорожной техники в направлении допущения отхода в сторону подвижного состава в любом месте пути,—весьма занимало технические круги, а некоторые утверждали даже, что изобрели подобные усовершенствования. Цитированные постановления закона были в значительной мере рассчитаны на тот случай, если эти изобретения оправдаются. Во французском законодательстве эта мысль также нашла место. Проявлением ее было последовательное разграничение концессионных тарифов на droits de péage (плату за пользование линией) и prix de transport (провозную плату), разграничение, удержавшееся и в более поздних концессиях, хотя отсутствие актуального значения у него давно выяснилось.

отдельными железнодорожными управлениями о совместном пользовании определенными участками пути [1]).

Новая теория конкуренции, правда, утверждала, что ее предшественница погибла насильственной смертью,—иными словами, что на основе указанных законодательных постановлений лишь потому с самого начала не развилась конкуренция различных перевозчиков на одной и той же линии, что не позаботились о выработке соответствующих мер к выполнению этих постановлений, в особенности—к их принудительному проведению против воли собственников железных дорог. Таким образом, железнодорожные компании, в жажде монополии, якобы воспрепятствовали осуществлению цели соответствующих законов. Не говоря о том, что это относится только к английскому законодательству [1]), и прежде, чем приступить к выяснению действительного положения вещей, о чем будет речь непосредственно ниже,—для опровержения этого мнения достаточно заметить, что, если бы конкуренция различных перевозчиков была действительно осуществимой и имела те последствия, которых от нее ожидают ее сторонники, то в собственых интересах владельцев железных дорог было бы итти во всех отношениях навстречу этой конкуренции, не сообразуясь и с постановлениями законов—даже там, где подобных постановлений не было бы. Для собственников железных дорог было бы, ведь, значительно удобнее съэкономить издержки на содержание собственного парка подвижного состава, расходы и труд по экспедиции грузов, и, вместо этого, взимать с конкурирующих перевозчиков растущую, в силу самой этой конкуренции, плату за пользование линией. При этом, если бы конкуренция, в противоположность „эксплоатации“ и „подавлению“ движения монополией, действительно вызвала громадное увеличение размеров перевозок, железные дороги имели бы возможность реализовать соответ-

---

[1]) Указанную общую оговорку английских железнодорожных актов вскоре начали истолковывать в смысле конкретной обязанности железных дорог разрешать постройку веток собственникам прилегающих земель, которые (владельцы угольных копей, промышленных предприятий) часто эксплоатировали также и собственный подвижной состав. Далее, эту оговорку распространили на running powers (право пробега подвижного состава) в прямом транзитном сообщении соприкасающихся железных дорог (об этом непосредственно ниже). § 27 прусского железнодорожного закона нашел себе применение только в отношении случая, предусмотренного в § 45, т. е. опять таки случая использования линии со стороны примыкающих железных дорог, и то же самое имело место во Франции, где в § 61 обязательного для всех железных дорог тарифного устава (cahiers de charges) содержится постановление, весьма схожее с § 45 прусского закона, касающееся обязанности разрешать примыкающим железным дорогам в прямом транзитном сообщении проход их подвижного состава по своей линии.

[1]) Ср. Кон, т. 1, стр. 73. Дорн, цит. соч. стр. 43. По прусскому и французскому законодательству и в особенности при том отношении, в каком прусские и французские железные дороги находились к государственной власти, явилось бы легко возможным принудительно добиться осуществления конкуренции в эксплоатации и в достаточной мере обеспечить эту конкуренцию от злостного противодействия собственников железных дорог. К определению размеров вознаграждения за пользование линией также не было никаких фактических препятствий. §§ 28—31 прусского закона предписывают заботливое выяснение размера этой платы в соответствии с фактическими „издержками на поддержание пути и управление им (за исключением относящихся к чистой эксплоатации транспортного предприятия эксплоатационных и организационных расходов), далее, в соответствии с падающей на долю пути частью общих расходов (отчислений в резервный фонд, налогов) и с оплатой процентов на вложенную в одни только путевые сооружения часть капитала“. Отношение droits de péage к „prix de transport“, по условиям французских концессий, еще более благоприятствует конкуренции: в пассажирском движении оно равняется $^2/_3 : ^1/_3$, в обычном товарном движении для грузов I-го класса — 9 : 7, II-го класса — 8 : 6, III-го — 6 : 4, IV кл., в среднем, — 3 : 2.

ственно значительно более высокий валовой доход от платы за бо̀льшее количество перевозок. Если, несмотря на это, конкуренция перевозчиков на одной и той же линии нигде не развилась, то причины этого должны лежать значительно глубже. Вследствие этих причин, не мог привиться и настоящий запоздалый эпигон рассмотренных ранних воззрений, объясняющихся новизной дела в самом начале эры железных дорог, несмотря на то, что эти воззрения были широко распространены в популярной железнодорожной литературе 70-х годов и в дебатах экономических обществ в Германии [1]).

Средств к проведению рассматриваемой идеи предлагалось несколько, при чем они, благодаря весьма неустойчивой терминологии, нередко смешиваются или беспорядочно связываются одно с другим. Общей чертой всех подобных проектов, кроме общности их теоретического происхождения из недр единой праматери—частно-хозяйственной доктрины, является поверхностное обоснование их в качестве панацей для железнодорожных недочетов их времени, восхваление их, как грандиозной, сулящей колоссальные перспективы в будущем реформы, и уверения, что всякие сомнения в отношении этих предложений происходят только от инертности противников и приверженности их к устаревшим традициям или от эгоистического противодействия заботящихся об удержании своего господства монополистов [2]). Научное исследование вопроса, по понятным соображениям, не может считаться с этим и должно отчетливо различать отдельные варианты основной мысли.

Конкурентная эксплоатация. Это обозначение наилучшим образом подходит для того варианта разбираемой теории, который заходит наиболее далеко в предлагаемых им средствах к осуществлению основного принципа. Употребляемое обычно в менее соответствующем смысле—именно для обозначения непосредственно следующего ниже за данным варианта—это название, несомненно, кратко и точно характеризует то воззрение, согласно которому вся эксплоатация железной дороги в целом должна осуществляться в порядке конкуренции неограниченного числа различных перевозчиков. Всякий, владеющий локомотивом и вагонами, должен иметь право ездить по железнодорожному пути и предлагать свои услуги публике в качестве перевозчика. Для проведения коренной

---

[1]) Памятная записка железнодорожной комиссии германского торгового съезда 1871 г. Протоколы конгресса немецких экономистов в Данциге 1872 г., в Вене 1873 г., в Крефельде 1874 г. Даже в отчет прусской правительственной комиссии по расследованию недостатков концессионного дела вкралась эта идея и нашла там безоговорочное одобрение.

[2]) Ср. в особенности прения на конгрессе немецких экономистов в Вене 1873 г., где защитники „реформы" выступали с полным апломбом. В следующем году на конгрессе в Крефельде один из выступавших ораторов думал произвести впечатление высокопарной фразой об exrpropriatio usus (экспроприации пользования).

реформы в железнодорожном деле, прежде всего, необходимо учитывать различие функций, сосредоточенных в настоящее время в одних руках железнодорожного управления: поддержания и охраны рельсового пути, тяги и экспедиторского дела. В то время как рельсовый путь обладает характером созданной в общественном интересе публичной дороги, обе последних функции, напротив, попадают целиком в категорию частных промышленных предприятий[1]), и должны быть поэтому—в осуществление заключенной в доказательстве petitio principii—немедленно переданы в эксплоатацию частным предпринимателям, в порядке свободной конкуренции. В этом радикализме заключено кое что подкупающее для некоторых на первый взгляд, но в нем же заключаются и сразу выступающие при ближайшем рассмотрении слабые места проекта.

Прежде всего бросаются в глаза практические трудности проведения этой системы конкурентной эксплоатации. Приверженцы ее полагали возможным ее осуществление просто путем введения соответствующего нового устава эксплоатации. Железнодорожники - специалисты не могли и не могут, однако, разделить этой веры[2]), при чем в основу их сомнений ложатся многочисленные трудности, возникающие на опыте даже при совместном управлении станциями или совместной эксплоатации небольшого участка пути только двумя железнодорожными управлениями. Действительно, связь у трех элементов железнодорожного транспорта: пути, подвижного состава и тяги, слишком тесна для того, чтобы можно было провести разрыв этой связи в организации управления. Правда, по мнению защитников этого нового вида конкуренции, подобная невозможность есть просто „предрассудок“, от которого нужно освободиться. Однако мы здесь не будем на этом настаивать, но, для сокращения наших рассуждений, предположим, что эти трудности могут быть устранены. И тогда все же, рассматриваемый план возбуждает не меньшие сомнения: возражения чисто принципиального характера, при сделанном только что предположении, с тем большей чистотой выделяются в качестве таковых.

Там, где в настоящее время один утренний поезд удовлетворяет известной транспортной потребности, будут пущены, напр., четырьмя конкурентами 4 поезда, которые, понятно, могут отходить только через известный промежуток времени

---

[1]) См. постановления только что упомянутого экономического конгресса в Вене, пункт 1.

[2]) См. возражения Шеффлера „Stat. Beitr. zur Eisenbahntariffrage“, 1873 г., стр. 16, а также Перро „Eisenbahnreform“, стр. 36, 40.

один после другого, так что каждый из предпринимателей не будет находиться в равных условиях с другими: тот, поезд которого уходит позже всех, б. м., в действительности совсем не будет конкурировать с собственником поезда, отходящего первым. Но, не говоря уже об этом, в нашем примере, для той цели, которая в настоящее время осуществляется при помощи одного паровоза и, скажем, десяти вагонов, потребуется четыре паровоза и, может быть, двадцать вагонов и соответственно большее количество поездного персонала. Этот краткий пример достаточен для обоснования того положения, что конкурентная эксплоатация означает значительное повышение затрат основного капитала и эксплоатационных издержек, и притом в тем большей степени, чем больше имеется конкурентов. Для увеличившегося количества подвижного состава существующих путевых и станционных сооружений более не будет достаточно, и так как, далее, каждая данная линия, смотря по ее устройству, может пропускать только определенное максимальное число поездов, то, при наступлении известных условий, под влиянием конкурентной эксплоатации, одноколейный путь пришлось бы перестроить на двухколейный, а затем к двум колеям прибавить еще дальнейшие пути там, где при „традиционной“ системе эксплоатации достаточными являются более простые сооружения. Таким образом, увеличение капитальных затрат должно будет коснуться не только подвижного состава и локомотивов, но и путевых сооружений, а в особенности—станционных. Тут совершенно непонятно, каким образом конкурентная эксплоатация может повести к понижению транспортных тарифных ставок, когда она повышает транспортные издержки. На подвижной состав падает, примерно, от $^1/_6$ до $^1/_5$ общей совокупности капитальных издержек железной дороги, Совершенно невозможно усмотреть, каким образом конкуренция будет способна оказать понижающее влияние на уровень тарифных ставок, когда— именно вследствие этой конкуренции—эта часть капитальных издержек должна быть оплачена значительно большей суммой процентов и когда в то же время имеет место увеличение размера основного капитала, а тем самым и суммы его процентной оплаты,—для самого рельсового пути, а сверх того еще и повышение эксплоатационных издержек. Эффект ожидаемого, вследствие введения конкуренции, увеличения размеров перевозок, в его отражении на издержках, благодаря распределению постоянной суммы процентной оплаты всех остальных долей капитала на бо̀льшее количество отдельных перевозок,— в силу изложенных неизбежных последствий конкуренции был бы, по крайней мере, совершенно нейтрализован,

Если, таким образом, система конкурентной эксплоатации в отношении уровня транспортных тарифов не может дать того, чего от нее ожидают, то тем менее она может дать что-либо в отношении равномерности установления ставок для различных грузоотправителей. Установление провозной платы было бы при этой системе делом специального каждый раз соглашения, и поэтому представляется прямо комичным, когда защитники конкуренции, как освободительницы от всех недочетов современной организации железнодорожного дела, приводят с большим пафосом среди этих недочетов также и запутанность тарифов.

Полная неудовлетворительность системы конкуренции лучше всего видна в отношении к степени и к условиям ее распространения на различные виды ж. д. линий.

На очень доходных линиях осуществление конкурентной эксплоатации, по меньшей мере, теоретически мыслимо. Значительный доход от их эксплоатации мог бы в этом случае распределяться на нескольких предпринимателей, которые, однако, как мы видели, ни в коем случае не имели бы возможности понизить уровень провозной платы. На линиях, дающих средний доход, т. е. на таких, рентабельность которых приближается к среднему процентному уровню страны, конкурентная эксплоатация могла бы иметь место только при том условии, если бы собственник рельсового пути совершенно, или в значительной степени отказался от оплаты процентами своего капитала. Только при этом условии остающийся неизменным или, в лучшем случае, допускающий незначительное возрастание доход может покрыть повысившиеся издержки эксплоатации и увеличившуюся в несколько раз сумму оплаты процентов на вложенный в подвижной состав капитал. Так как этот рост издержек шел бы параллельно усилению конкуренции, то тем самым было бы создано фактическое ограничение конкуренции—т. е. только день ее,—а тот отказ от оплаты процентами капитала, вложенного в путевые сооружения, на который, конечно, могло бы согласиться только государство, не имел бы никаких других последствий, кроме изъятия без всякой пользы для общего блага (прежний уровень провозной платы!) значительных количеств капитала и труда, необходимых для возросшего в несколько раз парка подвижного состава и размера эксплоатации, из иных возможных плодотворных областей применения. И для того, чтобы привести к такому экономически прискорбному результату, амортизация капитальной стоимости рельсовых путей должна быть возложена на плечи плательщиков налогов! Для нерентабельных линий, разумеется, не нашлось бы ни одного желающего транспортного предпринимателя; такие линии вновь не могли бы строиться, а существующие должны были бы быть закрыты.

Действительный ход развития был бы, в конце концов, следующий: то небольшое количество предпринимателей, к которому свелся бы круг конкурентов даже и на доходных линиях, быстро пришло бы к выводу, что для них будет всего выгоднее

заключить соглашение [1]), т. к. именно в объединении эксплоатации заключена возможность понижения уровня эксплоатационных издержек. В таком случае неизбежным концом развития была бы монополия. Нуждается ли в дальнейших опровержениях идея, которую всякий, кто хоть раз видел интенсивную работу большой узловой станции, должен с полной очевидностью признать абсурдной с точки зрении эксплоатационной техники? [2]).

Совместное пользование одной линией со стороны нескольких эксплоатационных управлений (running powers). В ответ на изложенные возражения сторонники конкуренции шли на ту уступку, что предлагали ограничить конкуренцию одними только железнодорожными управлениями—таким образом, чтобы конкурировали между собою не третьи лица—владельцы подвижного состава на нейтрализованных рельсовых путях, но различные железнодорожные управления конкурировали бы в каждом данном случае с дорогой - собственницей рельсового пути на этом последнем. Для этого, само собой разумеется, явилось бы необходимым наложить на каждое отдельное железнодорожное управление обязательство допускать пользование своими путями, на равных правах с собственным подвижным составом, также и подвижному составу всех дорог, непосредственно или через посредство промежуточных линий примыкающих к данной железной дороге. На основе предоставления таких взаимных прав пользования, поведение отдельных железнодорожных предприятий представляли себе в перспективе будущего в виде bellum omnium contra omnes со всеми благодетельными последствиями восхвалявшейся конкуренции.

Этот вариант, как легко видеть, уже на первый взгляд по существу мало чем отличается от предыдущего; он только еще наивнее его. В то время, как предыдущий вариант проектирует такое положение, при котором собственники рельсового пути сами не принимали бы никакого участия в конкуренции различных перевозчиков на своих линиях, здесь от каждой отдельной железной дороги, эксплоатирующей собственный подвижной

---

[1]) „Die Eisenbahn als öffentliche Strasse"—книга заведывающего товарным складом Вейсмана, 1875, показывает, что объединение должно было бы наступить с неотвратимой неизбежностью.

[2]) В Англии уже в 1839 г. парламентская железнодорожная комиссия признала идею конкуренции различных перевозчиков на одной линии практически неосуществимой. Специальная комиссия по обследованию железных дорог в 1844 г. в своем отчете посвящает этой идее подробное опровержение. Комитет Кардвелля в 1853 г. приходит к тем же отрицательным выводам. Комиссия в 1867 г. считает эту идею окончательно устаревшей, а комиссия 1873 г. касается ее уже только в историческом обзоре, с саркастическими примечаниями. В Соединенных Штатах апологетом этого проекта для американских условий явился Гудсон „The Railway and the Republic" 1886 г., но он не встретил никакого сочувствия среди этой обладающей практическим здравым смыслом нации

состав на своих путях, ожидают, что она в евангельском самоотречении с распростертыми объятиями будет пускать себе всякого, кто только захочет конкурировать с нею на ее собственных путях, не будет чинить ему никаких препятствий и удовлетворится, в виде компенсации за убыток, в лучшем случае тем, что подобным же образом напросится в непрошенные гости к своему конкуренту. При этом железная дорога должна будет итти навстречу своим конкурентам так далеко, что она для их нужд будет строить новые станционные пути, склады топлива, товарные склады и т. п., которые не требуются для нее самой по состоянию ее собственного подвижного состава! Совершенно ясно, что это и есть та скала, о которую в применении к действительности разбивается эта идея. Равным образом, ясно, что ей присущи те же принципиальные недостатки, как и ее предшественнице: необходимость увеличения основного капитала, уже в виду одного только неизбежного роста количества подвижного состава, неизбежность повышения издержек эксплоатации, ограничения на практике ожидаемой конкуренции очень небольшим кругом предпринимателей, а отсюда—неизбежное возрождение якобы убитой монополии, в конечном результате попыток установления конкуренции, если только такие попытки вообще могут иметь место.

В особенном упоминании этот вид ожидаемой „конкуренции на рельсах“ нуждается только потому, что приверженцы его выдвигают в его защиту своеобразные аргументы, содержащие ссылки на действительные факты опыта железнодорожной эксплоатации. Истина и заблуждение здесь так неразрывно сплелись друг с другом, что следует стремиться особенно отчетливо разграничить их.

Вполне правильно—и защитники разбираемого воззрения придают этому особенно большое значение,—что одновременное пользование железнодорожной линией со стороны нескольких эксплоатационных управлений в известном масштабе вполне в о з м о ж н о, в противоположность мнениям, которые сомневаются в этом, или хотят свести это пользование к очень небольшой мере [1]). Правильно, далее, что при дроблении собственности на железнодорожные линии применение подобной совместной эксплоатации является средством избежать сооружения излишних самих по себе параллельных участков пути. Справедливыми поэтому являются нарекания на слишком редкое пользование этим методом в Германии, и требования распространения его применения [2]). Ошибочная конкуренция ж.-д. линий, соперничество различных управлений в стремлении захватить полностью в свои руки падающее на долю каждого из них транзитное сообщение между значительными узловыми станциями,—приводили к сооружению многих излишних участков для завершения прямого сообщения, тогда как эко-

---

1) Д о р н, цит. соч., стр. 47.

2) Эту цель ставили себе §§ 6 и 7 первого проекта германского имперского железнодорожного закона.

номически правильное развитие сети требовало бы разветвления в узловом пункте единой, достаточной для существующих размеров перевозок, линии, а до этого пункта транзитное прямое сообщение должно было бы осуществляться на основе совместного пользования этой одной линией для всех примыкающих к ней железных дорог.

Ошибочно, напротив, видеть в этом конкуренцию. Урегулирование транзитного сообщения таким способом, с целью избежания параллелизма линий, представляет собой как раз противоположность—устранение конкуренции. Существующие в различных местах случаи установления подобной совместной эксплоатации, по большей части, были осуществлены на основе организации картелей именно с целью избежать вредной конкуренции. Представляется поэтому недоразумением называть это одновременное пользование отдельными участками пути со стороны двух или более железнодорожных предприятий „конкурентной эксплоатацией", как это имело место со стороны некоторых авторов-техников [1]). Примеры подобной совместной эксплоатации встречаются во всех странах: даже во Франции при ее столь округленных отдельных сетях железных дорог (traités de péage) [2]) но, в особенности, в Англии, где подобные соглашения, сделавшиеся, благодаря популяризации теории конкуренции, хорошо известными в широких кругах, носят название „running powers" или „working arrangements". Все же является необъяснимым, как можно было усмотреть в них зародыш радикальной реорганизации железнодорожного дела. Здесь не отдают себе отчета, между прочим, и в том, что установление общеобязательности этих соглашений как раз и уничтожило бы тот результат их, из-за которого есть разумное основание их заключать в указанных случаях. Здесь имеется в виду экономия основного капитала в сооружении новых линий. Если бы, напротив, каждая отдельная дорога должна была приобретать подвижной состав не только для себя одной, но и в целях конкуренции на всех остальных линиях, то не возникло ли бы тем самым опять то расточительство капитала, которого именно стремились избегнуть?

Заблуждением, далее, является думать, что число подобных случаев совместной эксплоатации может быть произвольно увеличиваемо. Подобные соглашения всегда являются затруднительными, и чем крупнее общие размеры перевозок, тем меньшее число отдельных ж.-д. управлений может принимать участие в подобной совместной эксплоатации одной линии при данном состоянии ее сооружений. Совершенно ошибочным, наконец, представляется предположение, что, если подобные случаи совместной эксплоатации постоянно возникали в результате добровольного соглашения, то к ним можно так же легко принудить, навязать их всякому владельцу железной дороги вразрез с его интересами. В особенности нелепо, когда в подтверждение этого предположения ссылаются на историю железных дорог Англии. На это дает правильный ответ Кон (т. II, стр. 69 и сл.): „Уже в 1853 г. комитету палаты общин были представлены многочисленные свидетельства в этом отношении. Роб. Стивенсон заявил:—Я с первых дней моей железнодорожной деятельности всегда решительно осуждал подобное принудительное установление running powers, исходя из

---

[1]) Напр., у Швабе „Englische Eisenbahnen", стр. 12.

[2]) На основе § 61 Cahiers des charges. Ср. Жакмен, „De l'exploitation des chemins de fer", т. I, стр. 20.

соображений безопасности и целесообразной организации эксплоатации. — Все остальные свидетели, дававшие показания комитету, за исключением только одного, были согласны с этим... Через 19 лет мнения компетентных лиц точно также были против применения в этом случае принуждения. Оллпорт, директор, и Прайс, президент Мидландской железной дороги, требуют принудительного установления running powers только в интересах своей дороги (что следует заметить тем, кто столь подчеркивает значение показаний этих лиц). Напротив, оба решительно возражают против всеобщего принудительного введения их... Опираясь на богатейший материал свидетельских показаний, в которых с незначительными нюансами повторяются почти одни и те же слова, и во всяком случае, одни и те же воззрения, отчет комиссии 1872 г. приходит к следующему, не возбуждающему никаких возражений, выводу: нельзя привести безусловно ни одного случая, когда подобная принудительная обязанность, какова бы ни была строгость ее санкции, была бы осуществлена в действительности, если только компания-собственница железной дороги противилась этому; напротив, все попытки к этому до сих пор свидетельствуют о неуспехе подобных стремлений. Кроме того, на более длинных участках пути ж. д. компания тогда только будет заинтересована в эксплоатации чужой линии, если ей будет предоставлено право участия не только в транзитном, но и в местном сообщении... Если бы это имело место в действительности, то это означало бы регулярную непроизводительную растрату эксплоатационных издержек, т. к. несколько предпринимателей делало бы то, что в настоящее время в состоянии делать один единственный. Отчет королевской комиссии 1867 г. приходит к подобным же заключениям".

Отделение тяги от экспедиции грузов: конкуренция в движении [1]). Другое, более консервативное по сравнению с предыдущим, воззрение надеется достичь конкуренции различных перевозчиков путем проведения полного функционального разделения между деятельностью по собиранию и погрузке перевозимых объектов в вагоны и самим передвижением поездов. Только последнее,—тяга, должно быть оставлено за железной дорогой, первое же—экспедиция грузов, должно быть предоставлено свободной конкуренции частных предпринимателей. Собственное назначение железной дороги, таким образом, выступает значительно яснее и будет при подобном ограничении лучше выполняться, конкуренция же в области экспедиторской деятельности восстанавливает напрасно до сих пор отыскиваемую конкуренцию перевозчиков на железной дороге и тем самым разрешает весь вопрос [2]). Однако и в этом

---

[1]) Затрудняемся перевести иначе термин подлинника „Fahrverkehr". *Прим. переводчика.*

[2]) Слова: „напрасно до сих пор отыскиваемая конкуренция перевозчиков" относятся к идее конкуренции линий, а не к рассмотренным непосредственно выше более крайним проектам. В отношении последних предложение отделения экспедиции от тяги имеет приоритет во времени. Впервые намеченное Михаэлисом, хотя и весьма неопределенным образом (см. конец статьи об „Ответственности и естественной монополии железных дорог".

проекте следует различать два варианта. Один направлен к тому, чтобы железная дорога давала только силу тяги, вагоны же должны быть предоставляемы самими грузоотправителями или же перевозчиками-предпринимателями. Транспортные элементы—путь и тяга остаются у железной дороги, а подвижной состав переходит к частным предпринимателям. Железная дорога должна только возить, но не иметь никакого отношения к отправке грузов. Для этого первого варианта отделения тяги от экспедиции [1]) является поэтому подходящим и должно применяться исключительно к нему обозначение „конкуренция в движении“ (Fahrverkehr), которое неточно употребляют также и для другого варианта „конкуренции на рельсах“. Мы и займемся сейчас анализом общеэкономического характера одного только этого варианта.

Само собой понятно, что здесь опять возникают те же самые сомнения, что и в ранее разобранных случаях конкуренции различных перевозчиков. Они получают только иное выражение, в силу иной практической организации эксплоатации. Кроме того, здесь, по общему правилу, имеется в виду только грузовое движение.

О том, как практически возникают эти сомнения, дал урок реформаторам специалист—техник эксплоатации, Рейтценштейн [2]). Он различает случай, когда железной дороге самой, как предоставляющей силу тяги, разрешена конкуренция с иными собственниками подвижного состава и когда она ей не разрешена. „Если бы была введена подобная система, то наряду с ней было бы совершенно невозможно удержать обязанность для железных дорог принимать к перевозке все предъявляемые им грузы. В противном случае им пришлось бы, чтобы быть готовым на всякий случай, постоянно держать в совершенно неизменной степени готовности весь свой аппарат персонала, подвижного состава, товарных складов, запасных путей и т. д., хотя фактически значительная доля его будет очень часто оставаться без всякого применения. Если же им будет предоставлено право делать выбор между предъявляемыми к перевозке грузами, то они, конечно, будут предпочитать только наиболее доходные перевозки, вследствие чего мелкие станции, со слабым и неравномерным движением, будут в полном загоне. Наличие на таких станциях частного экспедитора грузов будет, несомненно, редким исключением, и туда, вероятно, также очень редко будут отправляться вагоны, разве только тогда, когда посте-

---

(Volksw. Schriften, т. I, стр. 40), предложение это одновременно было выдвинуто Гартвичем (Ztg. d. Vereins D. Eisenb.—V. 1865, № 71, повторно в „Aphorististische Bemerkungen über das Eisenbahnwesen и т. д.“ 1874) и Перро (Ztg. d. V. D. E.—V. 1865, № 32), но в различных вариантах. На нем основаны постановления немецкого торгового съезда в 1865 и 1868 г.г. и железнодорожной комиссии этого съезда в 1871 г.

[1]) Очень неудачным является выражение: отделение Fahrverkehr от „движения грузов“ (Frachtenverkehr). Под последним обозначением имеется в виду одна только экспедиция, нагрузка же вагонов сама по себе еще не „движение“.

[2]) „Die Gütertarife der Eisenbahnen usw.“, 1874, стр. 48 и. сл. В том же духе Шеффлер, цит. соч., стр. 17, а также Перро „Eisenbahnreform“, стр. 37.

пенно будет собрана полная вагонная нагрузка для подобной станции (или же по особо повышенному тарифу)... Если же отправление грузов в собственных вагонах железной дороги совершенно будет устранено, то это приведет только к еще худшим последствиям... По существующему положению вещей вряд ли можно ожидать возникновения значительной конкуренции между отдельными экспедиторами грузов. Для того, чтобы занять влиятельное положение в этой конкуренции, каждый из них в отдельности должен владеть значительным количеством подвижного состава, а для этого требуются такие размеры капитала, которые имеются в распоряжении далеко не у всякого. Если вагон стоит 1000 талеров, то 100 вагонов стоят 100.000 талеров. Кроме того, такой экспедитор должен владеть находящимся в непосредственной рельсовой связи со станционными путями участком земли, снабженным товарными складами, а по возможности и небольшими ремонтными мастерскими, главным же образом, обладающим значительным количеством запасных путей для порожнего подвижного состава,—а эти пути должны стоить особенно дорого. Трудно предполагать, что когда-либо прекратятся обычные большие колебания размеров движения, а для того, чтобы поставить 100 вагонов порожняка, требуется, по крайней мере, 2400 футов запасных путей.

Требование, чтобы железная дорога сама предоставляла на своих станциях конкурирующему с ней экспедитору необходимое количество запасных путей для порожнего подвижного состава и для нагрузки, а также товарные склады и т. п., является, право, несколько наивным. Всякий, кто знаком с окрестностями современных крупных станций, должен будет признать, что фактически осуществимое число подобных добавочных сооружений не может быть очень большим,—а строить ответвления на главной линии вдали от станции запрещают соображения безопасности движения. Предложение, чтобы железная дорога уступила частным экспедиторам значительные участки имеющейся у нее территории станционных путей, разбивается о невозможность полного запрещения для нее эксплоатации собственного подвижного состава, а вследствие этого ей нужны все ее прежние сооружения, хотя бы она и не использовала их в той же степени, как прежде. Кроме того, работа по сортировке подвижного состава должна, несомненно, возрасти при подаче вагонов на станцию с различных частных запасных путей. Уже в настоящее время раздаются сильные нарекания на непомерное расширение территорий больших станций в крупных городах, и этому приписывается усиление жилищной нужды. Это положение должно будет еще ухудшиться в связи с проектируемой реформой.

Если такой экспедитор отправляет вагон, положим, из Берлина в Бреславль, то он должен адресовать его местному владеющему запасными путями экспедитору для того, чтобы вагон мог быть выгружен и вновь нагружен на этих путях. При этой новой нагрузке берлинский экспедитор вступает, очевидно, в конкуренцию с бреславльским, который заинтересован в том, чтобы отправлять грузы, идущие из Бреславля, в собственных вагонах. Поэтому для того, чтобы осуществить вообще возможность этой новой нагрузки, он должен заключить нечто в роде картельного соглашения со своим бреславльским коллегой. Если бы даже, чего трудно ожидать, выгрузка и нагрузка вагонов могли бы происходить на собственных путях железной дороги, то необходимость такого картелирования могла бы быть избегнута только в случае отправки бер-

линским экспедитором проводника с каждым отдельным вагоном или наличности у него в Бреславле агента, который заботился бы о нагрузке и в особенности о привлечении грузов. Для избежания длительного простоя порожнего подвижного состава, что не в интересах ни железной дороги, ни частных собственников запасных путей в силу ограниченности места, это привлечение грузов должно быть заранее обеспечено. Если сравнительно небольшое число владеющих значительными количествами подвижного состава экспедиторов облегчает для них несомненно желательное каждому из них соглашение для устранения конкуренции, то все остальные перечисленные моменты также оказывают влияние в этом же самом направлении. Поэтому, нельзя ожидать ничего другого, как только того, что через непродолжительный промежуток времени экспедиторы всех значительных станций объединятся в единый и тесный союз. Надо помнить, что все они, так как вагоны их отправляются по всем направлениям, конкурируют между собой и, если бы кто-нибудь из них захотел избегнуть этой конкуренции, ему бы оставалось только построить на всех более или менее значительных станциях собственные запасные пути и иметь там специальные агентства (т. е., мы видим опять увеличение капитальных затрат, повышение эксплоатационных издержек и, в конце концов, неизбежное самоустранение предположительно наступившей конкуренции).

Железные дороги, за неимением какого-либо другого оружия, станут перевозить вагоны частных владельцев как можно медленнее, будут обращаться с их грузами как можно хуже, т. к. их ответственность, по справедливости, также должна быть в этом случае понижена, и вообще поставят эти вагоны во всех отношениях в худшее положение по сравнению с своими собственными. Это послужит источником бесконечных споров и ущерба для транспортных интересов общества в целом. Затем, если уж и ныне жалуются, что железнодорожные тарифы не удобообозримы, не представляют твердой почвы для калькуляций, то что будет тогда, когда экспедитор вообще не будет публиковать своего тарифа? Грузоотправителю придется каждый раз заключать с ним предварительное соглашение. А если железные дороги вообще не будут иметь права перевозить грузы в собственных вагонах, то для высоты тарифных ставок этого экспедитора, не подлежащих никакому государственному утверждению, уже совершенно не будет никаких ограничений.

Следует далее принять во внимание безопасность железнодорожной эксплоатации. Совершенно невозможно требовать, чтобы каждый частный вагон при передаче его по железной дороге подвергался со стороны ее агентов вполне детальному осмотру, и если бы даже вначале или периодически имел место государственный осмотр подвижного состава, то в промежуток времени между этими осмотрами могут возникнуть такие технические недочеты в состоянии вагонов, о которых сам их собственник ничего не будет знать. Могущая быть возложенной на него ответственность за вред и убытки, проистекающие от этих недочетов и вызванных ими несчастных случаев, отнюдь не является здесь действительным коррективом, т. к. именно при происшедших по подобным обстоятельствам железнодорожных несчастьях обычно очень трудно установить их точную причину...

Что касается специально того случая, когда собственник грузов сам приобретает подвижной состав, то, несомненно, это может иметь место в единичном предприятии только по отношению к массовым

сырым материалам, дающим достаточно большие и регулярные размеры перевозок. Но именно перевозка этих разных видов сырья почти всегда идет только в одном направлении, и собственнику их, по всей вероятности, пришлось бы отказаться от привлечения иных обратных грузов и стремиться только к быстрому возврату своих вагонов, хотя бы порожняком, так как регулярность подачи вагонов в этих перевозках имеет огромное значение. Железная дорога при ее неизмеримо бòльшем наличии вагонного парка может с гораздо бòльшей легкостью осуществлять регулярную подачу вагонов для каждого отдельного рудника, угольной копи и т. п. при использовании также и обратных грузов. При этом, т. к. железная дорога заинтересована только в перевозках, в то время как основной интерес владельца угольной копи сосредоточен на его угольном деле, она будет придавать бòльшее значение привлечению обратных грузов, вследствие чего число пробегов порожняка, в соответствии с общественными транспортными интересами, в этом случае будет значительно меньше.

Коротко говоря: из всех ожидаемых от конкуренции выгод для публики не осуществится ни одной, а, по большей части, будет иметь место прямо противоположное. Бòльшей гарантии достаточности вагонного парка, чем она ныне заключается в праве государственного надзора следить за этим, конкуренция также не дает, а приобретение вагонов для перевозки собственных грузов в отношении сырья может происходить в применяющейся и ныне форме сдачи их в аренду железной дороге.

Доказательство и образец последовательного проведения отделения тяги от экспедиции грузов видели в некоторых особенностях организации эксплоатации на железных дорогах Соединенных Штатов. Это — существование экспедиторских и транспортных обществ, обязанных своим происхождением недостатку единства в железнодорожном деле Соединенных Штатов. Там не было обращено внимание на обеспечение нужд перевозок, простирающихся на линии нескольких железнодорожных компаний, подобно тому, как это в других странах было предусмотрено постановлениями, в силу которых отправка грузов может происходить с любой станции одной дороги непосредственно в адрес любой станции любой другой дороги, без необходимости указания передаточного адреса при переходе с одной дороги на другую, при чем все участвующие в перевозке дороги принимают на себя солидарную ответственность за сохранность груза. Вследствие этого, в Америке, в случаях перевозки грузов по линиям нескольких отдельных железнодорожных обществ, для грузоотправителей и грузополучателей было почти невозможно вступать в соглашения сразу с несколькими обществами, т. к. ответственность каждого из последних прекращалась на границе его линии. Этот факт и способствовал развитию подобных express или dispatch и transportation companies. Первые вначале были предназначены только для пересылки небольших посылок,

за отсутствием организации почтовой пересылки их; последние занимаются экспедицией всех видов грузов. Эти общества берут на себя обязательство с полной ответственностью за сохранность и срочность доставки грузов на перевозку их по линиям нескольких железных дорог до места их конечного назначения. Express companies не имеют собственного подвижного состава, но используют состав, предоставляемый им отдельными железными дорогами, получая в свою пользу известную процентную надбавку на уплачиваемую ими железной дороге провозную плату, по соглашению с этой последней. Transportation companies обычно имеют собственный подвижной состав, отдаваемый ими в аренду дорогам, или же на основе специальных соглашений пускают собственные поезда по отдельным линиям. Железные дороги получают за перевозку грузов провозную плату в обычном размере, за вычетом особой помильной платы за пользование вагонами транспортных компаний, и только с некоторыми дорогами заключены специальные соглашения о выплате дороге определенной суммы за предоставление экспедиторских функций данной компании. Только случаи последнего рода могут быть приводимы в качестве примеров предоставления экспедиции грузов частным предприятиям. Однако, конкуренции в смысле разбиравшихся нами проектов и здесь также нет, равно как и в деятельности express companies, так как отдельные компании разграничили друг от друга районы своей деятельности.

Имеющее место в Англии в большом объеме использование собственных вагонов отдельными отправителями массовых грузов, в особенности владельцами угольных копей, также приводилось в качестве доказательства того, что здесь имеется в зародыше предлагаемая реформа. Однако, подобные вагоны используются только их собственниками. Кроме того, использование их в обширном объеме нежелательно с точки зрения экономии эксплоатации, и английские железные дороги поэтому частью скупили их у собственников, а в той части, в какой они еще остаются у частных владельцев, это объясняется только экономией капитальных издержек со стороны железных дорог.

Тариф сообразно вагонной вместимости. Второй вариант „конкуренции в движении" (Fahrverkehr) нашел в Германии защитника с 1865 г., в лице Перро. Он признает, „что конкуренция в эксплоатации между различными собственниками подвижного состава на одной и той же линии с использованием силы тяги, принадлежащей собственнику линии, является столь же невозможной, как и конкуренция различных предпринимателей, владеющих собственными локомотивами и вагонами". Он пред-

лагает поэтому осуществить отделение тяги от экспедиции грузов таким путем, чтобы железная дорога отдавала в аренду свои вагоны исключительно в соответствии с предоставляемым размером вагонной вместимости, независимо от характера перевозимых грузов. В таком случае, несомненно, должны найтись посредники—экспедиторы, которые бы занимались привлечением грузов и искали бы своей выгоды в наилучшем использовании вагонной вместимости. Таким образом, сама железная дорога не имела бы более никакого отношения к погрузочно-разгрузочным операциям.

Названный автор защищал предлагаемый им тариф сообразно вагонной вместимости с величайшим жаром, но исходил здесь исключительно из соображений экономии эксплоатации, оценка которых здесь еще не может быть дана. Однако, он отнюдь не стремился при этом к спасению принципа свободной конкуренции в качестве верховного регулятора железнодорожного дела; он нигде не говорит и не подразумевает этого. Напротив, Перро считался принадлежащим к тому направлению, которое видит осуществление общественно-хозяйственной организации железнодорожного дела только в переходе железных дорог к государству. Только съезд немецких экономистов впервые истолковал также и это предложение тарифа сообразно вагонной вместимости в качестве особой формы конкуренции различных перевозчиков грузов, придавая ему то значение, о котором была речь выше. „Для того, чтобы вызвать конкуренцию в грузовом движении“—так гласит соответствующее место постановлений съезда [1]) „наиболее простым способом является введение тарифа сообразно вагонной вместимости и поштучного тарифа, при которых железная дорога альтернативно предлагает услуги перевозчика грузов и простого транспортного предпринимателя, требуя за это соответствующее возмещение, но не придавая никакого произвольного значения моменту ценности перевозимого груза“.

Обоснования этого тезиса ораторы съезда так никогда и не дали. Это не трудно объяснить. Можно приписывать, при желании, тарифу сообразно вагонной вместимости всевозможные преимущества, с точки зрения экономии эксплоатации, но все же остается совершенно непонятным, каким образом со введением этого тарифа возникает „конкуренция на рельсах“. Ведь сам тариф как раз и ограничивает деятельность экспедиторов. В самом лучшем случае конкуренция между ними могла бы развиться в крупных центрах в отношении наименьшего раз-

---

[1]) Протоколы Венского съезда, п. 4 постановлений, стр. 105.

мера надбавки на ставку железнодорожного тарифа для грузоотправителей. Но этот размер надбавки все же не может спуститься ниже минимальной необходимой выгоды,—разве только предположить, что один экспедитор под влиянием конкуренции сможет погрузить больше грузов в вагон, чем другой! Дело до такой степени ясно, что нет надобности на нем долее останавливаться. В дебатах съезда, сколько ни говорилось о предполагаемых выгодах тарифа сообразно вагонной вместимости, все же никем не было установлено логической связи этих выгод с цитированным выше тезисом. Этот тезис, непонятный сам по себе по своему буквальному смыслу, так и остается ярким свидетельством той путаницы, которую натворила в головах идея конкуренции.

Этим исчерпываются всевозможные варианты теории свободной конкуренции. Все перечисленные воззрения одно за другим были оставлены под давлением выдвинутых против них критических соображений, и с тех пор общественно-хозяйственная организация железнодорожного дела теоретически более никем не оспаривается, как наиболее совершенная.

II. Административные задачи государства в отношении железнодорожного дела.

А. Общий обзор административных мероприятий по их основаниям и целям [1]).

Железнодорожная политика и система железнодорожного дела. Руководящие идеи государственного железнодорожного управления в немецком словоупотреблении часто обозначаются термином „железнодорожная политика“ подобно тому, как принято говорить о „денежной и банковой политике“ и т. д., а также и об „экономической политике“ в целом. Однако, подобное словоупотребление возбуждает против себя то возражение, что этим вводятся в общей смысл слова и такие административные мероприятия, которые ничего не имеют общего с политикой в собственном смысле слова, и благодаря этому затемняется самое отношение последней к железнодорожному делу. При точном разграничении понятий под железнодорожной

---

[1]) Под администрацией или управлением здесь разумеется деятельность государства в той или иной области практической жизни, деятельность, пользующаяся основанной на существе государства и самой природе дела техникой. Она включает в себя как законодательство, так и исполнение законов. В другом смысле управление, как известно, означает распоряжение делами предприятия или самый распорядительный его орган. В этом последнем смысле это слово употреблялось уже выше и будет постоянно употребляться и в дальнейшем, в особенности в отделах, посвященных чисто экономической стороне железнодорожного дела.

политикой в настоящем смысле слова следовало бы понимать ничто иное, как преследование политических целей посредством железных дорог. То влияние, которое это совершенное средство сообщения оказывает на все области государственной и хозяйственной жизни, равно как и то употребление, которое государство может сделать из этого средства сообщения, придают ему значение особенно важного орудия власти. Сознательное использование железнодорожного транспорта в качестве такого орудия со стороны правительства государства и составляет политическую сторону железнодорожного дела. Железные дороги имеются здесь в виду, как орудия (средства) государственной политики.

В этом отношении следует проводить различие между ролью железных дорог во внешней и во внутренней политике. Значение железных дорог в первом отношении ясно для каждого: постройка и целесообразное оборудование стратегических железных дорог играли выдающуюся роль в вооружении европейских государств друг против друга, которое привело, в конце концов, к мировой катастрофе. В области внутренней политики имеют значение многообразные отношения железных дорог к различным сторонам государственной жизни, дающие возможность кругам, находящимся у власти, оказывать определенное сознательное влияние на население путем постройки и характера эксплоатации железных дорог.

Исчерпывающее систематическое изображение различных случаев политического применения и использования железных дорог вряд ли выполнимо, да вряд ли соответствует и самой природе политики. Отдельные мероприятия искусства государственного управления должны всегда приспособляться к обстоятельствам данного случая и к историческому изменению предметов государственного воздействия. Поэтому, в общей форме, представляется возможным сказать не более того, что железные дороги со стороны руководителей государственной политики всегда ставятся на службу тем политическим целям, которые обусловливаются меняющимися обстоятельствами, и способствовать которым железные дороги могут при данных обстоятельствах места и времени. Входить в детали можно поэтому только путем приведения отдельных примеров.

В области внешней политики могут иметь значение отношения собственности на железные дороги. Нахождение больших магистралей железнодорожной сети страны в руках иностранных капиталистов дает государству, подданными которого они являются, известное влияние на деятельность этих железных дорог, а это, смотря по обстоятельствам, может являться опасным или, наоборот, желательным для того госу-

дарства, на территории которого находятся эти железные дороги. Оно поэтому будет стремиться либо воспрепятствовать этому, либо, напротив, достичь этого. Одно государство может, таким образом, путем открытого или замаскированного приобретения в собственность железнодорожной сети, расположенной в другом государстве, обходным путем экономической зависимости приобрести и политическое господство над соответствующей областью, что̀ лицемерно маскируется красивыми словами—„pénétration pacifique".

Внутренняя политика государства может во многих отношениях влиять на сооружение железнодорожных линий. Так, в государстве, которое недавно образовалось путем слияния ранее самостоятельных частей, процессу государственного слияния может способствовать ускорение расширения или перестройки больших, пересекающих всю территорию государства, магистралей или же постройка густо разветвленной сети второстепенных линий. Таким образом, в стремлении к указанной политической цели будет осуществлен план железнодорожного строительства, далеко не оправдывающийся в таком и даже в половинном объеме одними только народно-хозяйственными соображениями. Или же в централизованном государстве сильная централизация может быть возведена в верховный политический принцип, и вследствие этого, в проектировании и расширении железнодорожной сети может одновременно иметься в виду задача кратчайшего и наилучшего соединения различных частей государства с резиденцией правительства, тогда как связи отдельных частей между собой не будет уделяться достаточного внимания. Федералистические тенденции могут оказывать влияние на устройство железнодорожной сети в противоположном направлении. Разрешение постройки отдельных железнодорожных линий в награду или для привлечения политической поддержки определенных лиц и общественных кругов—представляется хорошо известным средством политики правительств.

Самый интересный пример представляет, пожалуй, план создания германской имперской железнодорожной сети князя Бисмарка [1]). Хотя этот план вначале имел в виду только объединение германских железных дорог в тарифном отношении и сразу же был ограничен объединением в руках государства одних только прусских железных дорог, однако, он несомненно был рассчитан на то, чтобы, путем предвидевшегося в будущем неудержимого распространения его осуществления на всю территорию Германии, дать Германской империи в данной области положение, свойственное централизованному государству, и тем самым сделать железные дороги орудием национального укрепления империи. В этом смысле проект и был понят в политических кругах, тогда как правительственные сообщения по этому поводу скрывали этот его смысл. Как известно, этот план разбился о сопротивление отдельных германских государств. Вследствие политического переворота, ныне, после мировой войны, цель этого плана—переход железных дорог к империи, осуществилась.

В описании деятельности государственного управления в области железнодорожного дела железнодорожная политика должна найти место в целях исчерпывающей характеристики

---

[1]) См. документальное исследование д-ра фон-дер-Лейена „Die Eisenbahnpolitik des Fürsten Bismark". 1914.

проявлений государственной жизни, но все же она может быть затронута только мимоходом, подобно тому, как мы это только что сделали.

Для государственного управления железные дороги являются не средством, а предметом деятельности. Однако, распространенное в Германии употребление слова „железнодорожная политика“ имеет в виду деятельность государства именно в этом самом смысле. Против подобного отождествления смысла этого слова со смыслом слова „управление“ были приведены возражения еще в первом томе (стр. 7). Однако, и в этом смысле слова, при точном его понимании, все же имеется в виду, хотя и неясно, одно различие, в котором можно найти оправдание этому словоупотреблению. Если говорят о правительственной политике в той или иной отрасли управления, то имеют в виду те конкретные цели, которые ставит себе правительство определенной страны в данное время, при существующих особых условиях жизни государства. Описание же государственного управления имеет дело с различными, вытекающими из самой природы предмета целями и возможными при различных условиях средствами их осуществления. Из этой совокупности целей и средств политика выделяет те, которые в каждом данном случае могут найти себе применение, при чем цели, в свою очередь, понимаются, как средства к достижению общих целей государства. Под железнодорожной политикой мы должны, коротко говоря, понимать конкретизацию государственного управления железнодорожным делом. Эта последняя не представляет, однако, предмета обобщенного описания, равно как и обшая государственная политика не может быть предметом теоретической науки, а в лучшем случае—прикладным, техническим учением.

От железнодорожной политики в этом смысле следует отличать систему железнодорожного дела. Эти обозначения могут пониматься в одном и том же смысле, так как под системой мы разумеем логическую связь руководящих положений, а железнодорожная политика ведь также должна быть основана на известных верховных руководящих принципах. Однако, это слово находит в железнодорожном деле, в качестве термина, иное применение. Обычно под „системой железнодорожного дела“ разумеют принципиальное разрешение вопроса о том, в какой мере государство осуществляет сооружение и эксплоатацию железных дорог непосредственно, при помощи своих собственных органов, или же путем привлечения к этому частных предпринимателей. Таким образом, вопрос системы есть вопрос выбора между непосредственным и делегированным

государственным управлением. В ранний период существования железных дорог этот вопрос мог рассматриваться, как вопрос выбора между частным или общественным хозяйством. Для нас же он теперь является лишь вопросом формы управления, т. е. частностью в ряду общих принципов государственной администрации. Все же этот вопрос заслуживает обозначения вопроса о системе, так как то или иное разрешение его включает в себя решение о ряде связанных между собою отдельных административных мероприятий. Недопустимым съужением значения термина „железнодорожная политика“ является понимание его исключительно в смысле применяемой в том или ином государстве железнодорожной системы, вместе с соответствующими мероприятиями по ее проведению. Такое определение термина „железнодорожная политика“ дается во многих исследованиях.

Общая политика оказывает чрезвычайно сильное влияние на выбор той или иной системы железнодорожного дела, влияние, которое может оказаться даже наиболее решающим.

Легко видеть, что непосредственное государственное управление железными дорогами, с одной стороны, и предоставление их в распоряжение частных предприятий,—с другой, требуют каждое особых административных мероприятий для разрешения одних и тех же задач различными путями. Однако, впереди все же идут общие мероприятия государственного управления, которые должны быть одинаково проводимы в обоих случаях и для которых по этому выбор той или иной системы влечет за собой только различия в самом выполнении. Группа этих мероприятий составит ближайший предмет нашего рассмотрения. Выбор формы управления вместе с определяющими этот выбор основаниями и с мероприятиями, вытекающими из той или иной формы, представляет связное единство соображений, требующее обособленного исследования и описания. Тем самым предопределяется план настоящего отдела нашей работы.

Классификация железных дорог по их значению как путей сообщения. Железные дороги обнаруживают, в своем разветвлении по территории государства, разветвлении, которым управляет особый экономический закон направления путей, подобную же градацию значения отдельных линий по размерам и характеру перевозок, как и обыкновенные грунтовые и шоссейные дороги. А с этим, как мы знаем, связана также и аналогичная градация их по интенсивности движения. Мы здесь находим то же самое различие главных линий (магистралей), второстепенных линий и, наконец, дорог узко-местного значения. Может легко показаться, что из этой градации для железных

дорог вытекает аналогичное отношение отдельных категорий их к кругу управления отдельных взаимно-подчиненных общественно-хозяйственных союзов. Однако, этому противится техническая и хозяйственная природа железных дорог. Степень их значения для общегосударственных задач и, в особенности, сила общего влияния железных дорог на народное хозяйство страны, не говоря уже о том, что управление железной дорогой распространяется—в отличие от обычных дорог—также и на транспортные элементы: подвижной состав и силу тяги, а также взаимная связанность отдельных перевозочных актов на железной дороге—значительно более тесная, чем на обыкновенных дорогах,—все это влечет за собой заинтересованность общегосударственного союза в полноте и равномерности расширения цельной, связной железнодорожной сети, поскольку железные дороги оказывают оплодотворяющее влияние на всю территорию государства. Однако, внутри этой совокупности общего благотворного влияния железных дорог различие отдельных видов транспортных потребностей приводит к различию в степени транспортного значения отдельных линий. Вначале становятся необходимыми определенные линии для соединения центральных пунктов государственной, культурной и хозяйственной жизни, оказывающие общее благотворное влияние железных дорог на страну в самой полной и интенсивной степени. Одно это обстоятельство ставит эти линии на первое место, выделяет их в качестве главных линий. Они служат наиболее сильным, качественно и количественно, транспортным потребностям страны и составляют остов железнодорожной сети государства.

Им противостоят линии, удовлетворяющие менее значительным транспортным потребностям. Следует различать три вида таких линий.

Непосредственно примыкают к главным магистралям такие линии, которые удовлетворяют потребностям расположенных в стороне от главных линий местных населенных пунктов более ограниченных районов в связи с упомянутыми главными центрами государственной жизни. При этом, согласно принципу экономии расширения сети (см. т. I, стр. 71), используются участки главной линии. Такие линии мы назовем ветвями или боковыми линиями. Транспортные потребности здесь количественно значительно слабее: они охватывают нужды в транспортных услугах для самых разнообразных целей государственной и хозяйственной жизни, но в значительно меньшем количестве. Это означает различие в степени, находящее свое выражение в обозначении этих линий, как второстепенных.

На ряду с этим существуют специально в отношении грузовых перевозок такие районы, транспортные потребности которых обслуживаются главными магистралями лишь отчасти. Это обусловливается тем обстоятельством, что перевозка грузов к железной дороге по примыкающим к ней с обеих сторон гужевым путям экономически возможна только в пределах определенных границ, и различные сорта грузов в этом отношении делятся на две отдельных группы. Одна из них включает такие грузы, которые уже при помощи старых, менее совершенных средств сообщения допускали перевозку на сравнительно далекие расстояния или даже при существовании железных дорог выдерживают перевозку гужем. Вторая группа охватывает те грузы, которые вследствие своей тяжести и низкой ценности выдерживают гужевую перевозку лишь на очень небольшие расстояния. Понятно, что это разграничение нельзя провести совершенно точно, и что оно в известном объеме изменяется вместе с общей эволюцией хозяйственной обстановки. Однако, противопоставление второй группы, включающей малоценные сырые и вспомогательные материалы для различных промышленных отраслей (а для отдаленных районов с неблагоприятными дорожными условиями также и сельско-хозяйственные продукты для вывоза при нормальных условиях), — полуфабрикатам, готовым продуктам и средствам непосредственного потребления, составляющим первую группу, — в общем выражает это различие практически с достаточной точностью. Это тем более, что здесь речь идет не об общезначимом точном критерии, а решающее значение имеет конкретное обсуждение каждого данного случая сообразно частным обстоятельствам, играющим в нем роль. Для благ второй группы, таким образом, отправка или подвоз по гужевым путям по сторонам железной дороги может иметь место только на очень небольшом расстоянии, тогда как грузы противоположного характера распространяются в сторону от железнодорожного пути на относительно неограниченное расстояние. Тем самым для железной дороги возникает более тесный и более широкий район обслуживания. В более широком районе, за пределами границ узкого, влияние железных дорог ограниченное, значительно меньшее, чем в узком районе. В отдельных случаях это можно видеть из общих экономических последствий такого положения. Можно, например, констатировать, что существующие производственные возможности не используются полностью, так как доставка угля обходится слишком дорого, что лес не может вывозиться, каменоломни или рудники не могут эксплоатироваться, так как продукт при подвозе к железной дороге не выдерживает кон-

куренции в цене; что сельское хозяйство, по тем же основаниям, может работать только для собственного потребления своего района, но не для вывоза и т. д. Вследствие этого, подобные районы для того, чтобы получить свою долю благотворного влияния железных дорог, нуждаются в проведении подъездной линии, перерезывающей узкий район обслуживания главной линии и соединяющей их с магистралью. Эти боковые ветви, служащие подъездными рельсовыми путями и удешевляющие подвоз продуктов к главным линиям, также заслуживают название линий второстепенного значения; они могут возникнуть и в качестве продолжения уже существующей боковой линии. В то же время подобные железные дороги и в пассажирском сообщении связывают соответствующие районы, в особенности их центры, как местонахождения правительственных органов, с главными линиями железнодорожных сообщений страны.

В заключение возникает потребность в непосредственном соединении этих центров районов, лежащих в стороне от главных линий, между собою, для того чтобы избегнуть обходных путей через посредство боковых ветвей главных линий. Это — поперечные соединения, соединительные ветви.

Легко видеть, что линии всех перечисленных категорий так же нужны для полноты полезного действия железнодорожной сети, как и главные линии. Они поэтому затрагивают интересы всего населения государства, а не только жителей данной местности. Отсюда следует, что как главные, так и второстепенные линии, без различия, относятся к кругу ведения центрального государственного управления.

Лишь в двояком отношении это различие отдельных категорий линий имеет определенные последствия. Второстепенные железные дороги в отношении времени своего сооружения стоят для государственного управления во второй очереди, с точки зрения расходования имеющихся в его распоряжении средств. Если не является возможным сразу же полностью построить всю сеть главных линий, то, в силу указанных оснований, второстепенные линии тем более отходят на второй план до тех пор, пока не возникает возможности путем их сооружения достичь того, чтобы ни одна область государства не оставалась вне более широкого района обслуживания железными дорогами, и пока все более важные транспортные нужды благополучно не обеспечены как в отношении затраты времени, так и денежных средств. С другой стороны, меньшая интенсивность движения на второстепенных железных дорогах, с той же экономической

точки зрения, требует удешевления сооружений и, тем самым, соответствующего изменения их технического характера[1]).

Последствием охарактеризованного нами назначения второстепенных линий является то, что они усиливают интенсивность движения на главной линии и, в особенности, в случае присоединения, благодаря этим линиям, к главной линии лежащих в стороне от нее районов, они привлекают к железной дороге грузовое движение, которое до их сооружения совершенно ею не обслуживалось. Это обстоятельство становится особенно характерным для них и усиливает основания ко включению их в круг ведения центрального государственного управления. Компетенция центральной власти охватывает, таким образом, одинаково как главные, так и второстепенные железные дороги в отношении снабжения материалами и единого регулирования с точки зрения интересов общественного хозяйства, поскольку только не проявляются последствия выясненного выше различия в степени между отдельными категориями дорог.

Органы местного самоуправления не имеют, тем самым, никаких специальных административных задач в отношении второстепенных железных дорог. Это, однако, не исключает заинтересованности отдельных районов в сооружении определенных линий этой категории в данный момент и в каждом отдельном случае. Однако, более точным образом эти отношения не поддаются общему установлению. Они в каждом данном случае регулируются специальными соглашениями с центральной властью, не оказывая во всем остальном никакого существенного влияния на организацию железнодорожного управления.

Теперь спрашивается, какое место занимает низшая из трех категорий: аналогичные коммунальным обыкновенным дорогам железные дороги местного значения, в узком смысле слова. Таких дорог следует различать две группы. Одна охватывает линии, служащие, главным образом, для пассажирского сообщения в пределах ограниченной населенной местности и предназначенные для облегчения и удешевления этого местного сообщения посредством использования современной техники, вне связи с общей железнодорожной сетью страны. Предпосылкой возможности постройки таких линий является достаточная интенсивность движения, обеспечиваемая местоположением и размерами населенной местности. Станция главной железнодорожной линии в этой местности является

---

[1]) Оффенберг („Konjunktur und Eisenbahnen", S. 14) принимает при существующих размерах перевозок на прусских железных дорогах интенсивность движения на этих второстепенных линиях на 1 км. пути, самое большее, в одну треть движения на главных линиях.

здесь только одним из конечных пунктов местного сообщения. Второстепенное значение имеет для этих линий, если только вообще встречается на них, местное грузовое движение, главным образом, связанное с пассажирским движением, а в новейшее время, служащее в особенности для облегчения снабжения больших городов продовольствием и топливом, а также для рассылки почтовых отправлений. К этой группе относятся городские железные дороги, пригородные линии, пассажирские подъемные железные дороги между отдельными частями города, расположенными на разной высоте, горные железные дороги. Совершенно ясно, что подобные железнодорожные сооружения обслуживают только местные общины, затрагивая интересы государства в целом лишь в очень слабой степени, поскольку государство вообще заинтересовано в процветании всех своих отдельных частей.

Железные дороги второй группы служат грузовому сообщению, которое возникает или оканчивается в пределах данной местности. Здесь речь идет, таким образом, а в отличие от боковых линий, о дорогах, находящихся в пределах узкого района уже существующих железнодорожных линий, о линиях, имеющих целью лучшее и более дешевое обслуживание уже существующего движения при помощи более усовершенствованного транспортного средства, что и в данном случае также зависит от достаточной интенсивности существующего движения. Линии подобного рода, назначение которых заключается, таким образом, в том, чтобы заместить собою гужевую перевозку грузов с железной дороги и к ней и в то же время обслуживать грузовые перевозки местного характера, мы назовем д о р о г а м и м е с т н о г о з н а ч е н и я. Центр тяжести приносимой ими пользы будет заключаться в перевозке массовых грузов, для которых гужевой транспорт сравнительно сильно удорожает стоимость единицы товара. Обслуживание пассажирского движения в узких местных пределах имеет здесь, по общему правилу, подчиненное значение. Эти местные линии непосредственно не увеличивают размера перевозок на главных линиях. Может, правда, случиться, что в их районе будут созданы новые предприятяя, которые могли иметься там уже и раньше, несмотря на стоимость гужевой перевозки. Обусловленное ими увеличение перевозок на главной линии не может быть в таком случае приписано этим местным линиям. Но все же, смотря по положению вещей, уменьшение транспортных издержек, благодаря проведению местной линии, может вызвать усиление производства в данном районе, путем расширения существующих или создания новых предприятий. Поскольку, таким образом, про-

является оплодотворяющее транспорт влияние местной линии, происходит усиление движения и на главной линии, к которой она примыкает, но это не всегда бывает ясным, смотря по тому, как сложатся обстоятельства. Такое влияние этих местных линий связывает их с общегосударственными интересами, тогда как эти интересы во всем остальном затрагиваются сооружением железных дорог местного значения не более, чем в меру народно-хозяйственного значения сбережения издержек производства, вообще, которое те или иные предприниматели осуществляют в любой отрасли производства каким бы то ни было образом, например,—путем введения усовершенствованных машин. В тех случаях, когда подобная связь с общим хозяйственным развитием страны может быть с ясностью установлена, поддержка органов общегосударственной власти в деле возникновения и поддержания таких местных железных дорог является вполне обоснованной в той мере, какая требуется экономическим положением заинтересованных кругов.

Объединяя вместе железные дороги местного значения с исключительно пассажирским движением и с грузовым, можно для всей этой группы дорог установить общий признак незначительности влияния их на интересы всего государства в целом и ограниченности их назначения обслуживанием местных общин. Пассажирские местные дороги легче всего допускают коммунальное управление, грузовые линии местного значения ближе всего подходят к частно-хозяйственной организации, смотря по объему и экономическому значению заинтересованных кругов, вплоть до того случая, когда удешевление транспорта, благодаря их проведению, приносит пользу только одному отдельному предприятию. Все же компетенция центральных органов государственного управления охватывает также и эти железные дороги: общим образом, поскольку в отношении их речь идет об оценке их общественной пользы, с правом принудительного отчуждения территории под них, а также и о полицейских мероприятиях для безопасности пользующихся услугами железной дороги и окрестного населения. За пределами этого, в каждой отдельной стране от экономического положения и общего стиля государственного управления зависит, в какой мере последнее предоставляет осуществление необходимых хозяйственных мероприятий в применении к каждому отдельному случаю самим заинтересованным лицам или же вмешивается в их деятельность в порядке регулирования и снабжения материалами и средствами. Мы находим в этом отношении целую лестницу административных мероприятий, начиная с Англии, которая до 1896 г. предоставляла только некоторые строительные

облегчения для местных железных дорог с обычным характером движения, и вплоть до отдельных немецких государств, которые на своей территории сами строили также и местные железные дороги.

В отношении управления, таким образом, главные и второстепенные линии вместе противостоят в качестве „линий высшего порядка" собственно-местным железным дорогам или „малым линиям" („Kleinbahnen"), что основывается на определенных отличительных признаках [1]).

Всякая железная дорога „высшего порядка" выполняет в местном сообщении функции местной железной дороги. Это иногда приводит ко взаимному вреду для отдельных линий в отношении размеров движения. Например, местное пассажирское движение в больших городах, если оно перешло известные размеры, является обременительным для главных линий и переход его обслуживания к отдельной местной дороге будет означать значительное улучшение его условий. Боковые ветки, примыкающие к главной линии, осуществляют в узком районе обслуживания этой главной линии задачи местной железной дороги. Если мы в абстрактной схеме представим себе местную железнодорожную линию, начиная от передаточной станции к главной линии до границы узкого района обслуживания этой последней линии, то подобная железная дорога в своем конечном пункте привлекала бы гужевые перевозки со всей округи и передавала бы им грузы, при чем это касалось бы уже более широкого района обслуживания главной линии. Здесь, таким образом—смешанный случай. То же самое имеет место, если местная железная дорога сравнительно небольшим участком захватывает и этот широкий район обслуживания [2]).

Из самого существа железнодорожных линий местного значения следует, что не может существовать „сети" их, подобно сети железных дорог высшего порядка, но всякая такая линия является самодовлеющей самоцелью. Правда, в районах с мощным развитием промышленности на небольшой территории может быть построено значительное число отдельных линий и при

---

[1]) Название Kleinbahnen введено прусским законом 1892 г. Строго говоря, экономический характер этой категории железных дорог, включающей в себя и пассажирские городские железные дороги крупных городов, неточно обозначается этим именем. В это понятие попадают, как только что было замечено, и такие сооружения, которые по размеру своего капитала и по характеру своих сооружений отнюдь не могут быть названы малыми, напр., большой Берлинский трамвай. Но так как зто название было воспринято в практике и в литературе, то этим самым обосновывается его употребление и нами.

[2]) Официальное словоупотребление в Пруссии обозначает все „малые линии" в смысле закона 1892 г., которые не являются городскими железными дорогами, как „малые линии, подобные ветвям". Это обозначение, таким образом, совершенно не относится к смешанным или переходным случаям, подобно только что приведенным, но все же предполагает признание различия между боковыми ветвями и „малыми линиями".

этом получатся отдельные случаи соприкосновения и даже совместного пользования небольшими участками, но и здесь имеется в виду не установление взаимной связи между отдельными железнодорожными единицами, а, главным образом, связь всех их с главными линиями сети. Далее, ясно, что сооружение железных дорог местного значения относится к сравнительно высокой ступени общего экономического развития. Однако, свойственный им признак замещения гужевого транспорта, примыкающего к более усовершенствованному главному средству сообщения, реализуется также и тогда, когда это главное средство сообщения есть водный путь. Задачу подвоза к водным путям железные дороги осуществляли уже в самый ранний период своего развития. Действительно, многие из первых железных дорог, точно так же, как их предшественницы—конные железные дороги, в горнопромышленных районах Англии носили именно этот характер. Промышленные железнодорожные линии, если только они находятся в публичном пользовании, суть ничто иное, как местные линии специального назначения; если же они служат нуждам только одного предприятия, то это—частные промышленные ветки. Они аналогичны частным обыкновенным дорогам. Сооружение их и оплата расходов по их эксплоатации есть целиком дело их частных владельцев. Между этими владельцами и железнодорожным управлением главной линии, к которой они примыкают, заключается частное соглашение. Мероприятия общественного значения затрагиваются только техническими условиями сооружения и подачи вагонов на эти ветки. Сюда же относятся и (переносные) полевые железные дороги для сельскохозяйственных, лесохозяйственных и горнопромышленных целей, если они примыкают к главной железной дороге. В противном случае, они вовсе не выходят за пределы частного предприятия.

В литературе во многих случаях ощущался недостаток ясности в отношении обсуждавшихся только что вопросов. Отчасти мысль о том, что дело идет о градации железных дорог по их транспортному значению, не находила себе достаточно полного выражения; отчасти имела место путаница в отличительных признаках как в количественном, так и в качественном отношении. Очень часто различия понимались только как различия интенсивности, их искали только во внешних, технических моментах, вследствие чего получалось либо слишком много, либо слишком мало отдельных ступеней. Так обычно разсуждают техники: одни различают линии первой, второй, третьей, четвертой и даже пятой категории, другие принимают только двучленное деление. Последнее выражается в том, что боковые второстепенные линии и местные линии совместно противопоставляются главным магистралям в качестве „линий второго разряда“ или „подчиненного значения“, „подъездных путей“ и т. п. Это было даже по-

нятным, покуда еще не наступил период широкого распространения местных линий. Те, кто учитывал особенную роль боковых линий, говорили о главных линиях первого и второго разряда, или же „о соединительных линиях“, „областных линиях“. Заимствование классификационного признака от технического характера дороги, напр., от максимально-допустимой скорости движения, ширины колеи, мощности верхнего строения или подвижного состава, покоится, как это легко видеть, на смешении основания и следствия. Линия не потому „легкая“ — light railway, что у нее легкое строение, но она так построена, вследствие того, что ее транспортное значение требует и допускает только такое строение. В некоторых отдельных попытках классификации смешиваются различные основы, экономические и технические, как, напр., тогда, когда узкоколейные дороги или городские трамваи, или, наконец, даже полевые железные дороги приводятся как отдельный самостоятельный класс. Совершенно ошибочны, несомненно, те попытки классификации, которые основываются на соединении экономических, правовых и технических признаков, тогда как классификация по каждой отдельной из этих точек зрения вполне возможна, но для наших целей по большей части излишня. Излишним является также для нас более детальный анализ недостатков относящихся сюда рассуждений у отдельных писателей.

В настоящее время господствует, пожалуй, единство мнений о том, что дороги высшего порядка суть те, которые, в качестве звеньев единой перерезывающей всю государственную территорию сети, имеют общегосударственное транспортное значение, хотя и обнаруживают различия в степени этого значения по отдельным линиям. Дороги низшего порядка суть, напротив, такие, из которых каждая в отдельности, либо вне всякой связи с общей железнодорожной сетью, либо только примыкая к ней, обслуживает узко-местные нужды и лишь при известных условиях становится предметом общегосударственного интереса. Трудность заключается только в том, чтобы выразить характеризующие каждую из отдельных групп признаки возможно более коротко, лучше всего в одном предложении, по общепринятой манере определения понятий. В качестве примера, приведем определение Ульриха[1]), разделяющего железные дороги публичного пользования на „а) дороги общегосударственного экономического значения, которые, кроме местного сообщения перерезываемой ими области, обслуживают также и прямое сквозное сообщение совместно с другими линиями для перерезываемых последними иных частей страны, и б) дороги местного экономического значения, которые исключительно служат местному сообщению перерезываемых ими районов“.

Классификационный признак здесь, как мы видим, заключается в „местном сообщении“: смотря по тому, обслуживается

---

[1]) Archiv für Eisenbahnwesen, издаваемый прусским министерством общественных работ. Берлин. 1884, стр. 90 и сл. (будет впредь цитироваться нами, как „Архив“).

ли оно одно или же за пределами его имеет место прямое сквозное сообщение. „Местный“ характер сообщения есть, однако, понятие относительное и требует еще количественного определения для точного разграничения. Такое количественное определение дается обозначением „узкого района обслуживания железной дороги“ в нашей терминологии. В определении же Ульриха под этим количественным ограничением, очевидно, имеются в виду границы населенной местности, но в различном смысле в пунктах а) и б): в пункте а) имеется в виду сообщение от одного населенного места до другого, в пункте б) только сообщение в пределах одной населенной местности. По буквальному смыслу определения, таким образом, например, сообщение между Веной и Триестом со всеми промежуточными станциями явилось бы „местным сообщением области“, прорезываемой железнодорожной линией Вена—Триест. Эта линия поэтому не была бы линией высшего порядка, если бы она не обслуживала также и сквозного сообщения через Вену и Триест, чего Ульрих, конечно, вовсе не имел в виду. С другой стороны, на местных грузовых линиях очень часто имеет место „прямое и сквозное сообщения с другими линиями“ и этому даже придается особенное значение со стороны крупной промышленности, вследствие сбережения издержек. Таким образом, эти линии, по буквальному смыслу определения, были бы, напротив, линиями общегосударственного экономического значения [1]).

---

[1]) Ульрих в цитированном сочинении делает также ряд критических замечаний по адресу нашего определения понятий боковой линии и линии местного значения, как оно было дано в первом издании настоящего сочинения. Мы не можем обойти молчанием этих замечаний, исходящих от такого выдающегося специалиста. Прежде всего он выдвигает два возражения, которые... вовсе не являются возражениями. Он полагает, что это разграничение отчасти основывается на чисто случайном признаке, именно, на приоритете во времени возникновения той или иной железной дороги. „Если он (Закс) объявляет, таким образом, линиями второго разряда все те дороги, которые вводят в узкий район обслуживания железной дорогой местности, находившиеся ранее только в пределах более широкого района обслуживания главной линии, то линия, параллельная главной и попадающая в широкий район обслуживания этой последней, во всяком случае должна быть рассматриваема, как линия второго разряда, что́, несомненно, далеко не всегда имеет место“. Это простой софизм, оставляющий без внимания, что линии низшего порядка привлекают к главной железной дороге новые перевозки, ранее ею не обслуживавшиеся и осуществлявшиеся другими средствами сообщения, тогда как параллельные линии имеют своим назначением отвлечение к себе с другой линии уже имеющихся в наличности железнодорожных перевозок! Далее он пишет: „С другой стороны,.. всякая, хотя бы узкоколейная, не связанная с остальной железнодорожной сетью и совершенно неприспособленная для большой интенсивности движения линия местного значения, которая впервые прокладывается в области, не принадлежащей даже к более широкому району обслуживания никакой другой железной дороги,—всякая такая линия должна была бы рассматриваться, как железная дорога первого разряда“. Это вовсе не опровержение, а напротив, подтверждение наших взглядов. Такая линия есть действительно линия первого разряда в народно-хозяйственном смысле, если только она выходит за пределы чисто местных перевозок узкоограниченного района и удовлетворяет транспортным потребностям крупного общественного союза. Так, узкоколейные железные дороги Боснии были, несомненно, главными линиями, несмотря на невозможность передачи с них вагонов на венгерские государственные железные дороги, так как они обслуживали транспортные нужды достаточно крупной

Последствия монополии. Монопольный характер железнодорожного предприятия, имеющий такое решающее значение в вопросе общественно-хозяйственной организации железнодорожного дела, влечет за собой для государственного управления определенные административные задачи в интересах связанных с железной дорогой частно-хозяйственных единиц. На государственных железных дорогах потребители транспортных услуг в этом отношении имеют гарантию своих интересов в общем порядке отношения государства к своим подданным, за исключением только случаев нарушения долга со стороны исполнительных органов. На частных железных дорогах такой гарантии у потребителей нет. Предоставленная дорогам правовая монополия усиливает их фактическое монопольное положение по отношению к частным лицам в такой мере, что ее следует назвать абсолютной. Административные мероприятия для защиты частных лиц от злоупотребления со стороны жел. дорог этим монопольным положением (необходимость этих мер была отме-

---

отдельной страны и в то же время всей бывшей Австро-Венгерской монархии. Возражением следует признать то замечание, что „понятие более широкого и более узкого района обслуживания железной дороги является совершенно неопределенным и вряд ли применимым на практике, так как различные грузы выдерживают перевозку на неодинаковые расстояния и способность их к перевозке меняется вместе с условиями времени и места". Это возражение было бы справедливым, если бы разграничение широкого и узкого районов обслуживания следовало понимать в качестве единого масштаба для всякого возможного конкретного случая, тогда как, напротив, это разграничение может быть установлено в каждом отдельном случае только в условиях конкретного положения вещей. Несомненно, „по ровной дороге грузы могут перевозиться гужем на двойное и еще большее расстояние, чем в гористой местности; в моменты особого подъема конъюнктуры, острой нужды и т. д. громоздкие грузы выдерживают значительно более далекую перевозку гужем, чем в обычное время". Вследствие этого, на равнине узкий район обслуживания будет, несомненно, значительно шире по обеим сторонам железной дороги, чем в горной местности, а в отдаленной области, откуда в момент сильного повышения цен один раз в исключительном случае производилась отправка хлебных грузов гужем, несомненно, останется потребность в проведении подъездного пути для того, чтобы получить возможность регулярного вывоза оттуда хлеба и в нормальное время. Правда, все эти моменты в первом издании не были подробно выяснены. В дальнейшем Ульрих основывает возражение против нашего разграничения боковых линий от линий местного значения на существующих случаях переходного или смешанного характера, которые он рассматривает, как противоречие. Это возражение можно опровергнуть простой ссылкой на официальный термин „малой линии, подобной боковой ветви". Вообще, разве можно провести подобное разграничение с абсолютной точностью? Наконец, он находит „ложным и противоречащим существующему положению вещей" положение, что линия местного значения (грузовая линия, в нашем понимании) „в сущности, не создает никаких новых перевозок". Он опять-таки считает противоречием признание с нашей стороны того, „что линия местного значения стимулирует потенциально-возможные перевозки удешевляя стоимость транспорта, ускоряет развитие интенсивности сообщения, и этим сбережением издержек способствует также накоплению капиталов". Это возражение направлено, таким образом, не против существа, а против выражения мысли в первом издании. Ныне этот момент более ясно выражен указанием на то, что боковая линия с необходимостью непосредственно создает новые перевозки, а местная линия—косвенным путем при наличии известных условий. Это различие влияния их есть, впрочем, второстепенное обстоятельство. Подобные сомнения возбуждаются, пожалуй, скорее всего тем обстоятельством, что в изложении первого издания настоящей книги, момент, о котором идет речь, слишком исключительно выдвигается, как имеющий единственно решающее значение, чтó не соответствует действительному положению вещей. В дебатах международных железнодорожных конгрессов недостаточно отчетливо различались боковые линии и линии местного значения.

чена еще в общей части т. I, стр. 129) требуют, вследствие этого, своего осуществления в полном объеме, при чем они касаются также и пассажирского сообщения. Кроме того, следует учитывать также и возможность такого случая, когда железнодорожное предприятие не обеспечит оборудования своих линий в той мере, в какой этого требуют регулярные размеры движения. Здесь заинтересованные лица были бы лишены той обеспеченности в удовлетворении своих транспортных потребностей, какую в частном хозяйстве обычно дает конкуренция. Из этого положения для государственной администрации возникает задача обеспечения интересов транспортных потребителей соответствующими мероприятиями. Последние заключаются в возложении принудительной перевозочной обязанности на железнодорожные предприятия, а также обязанности равного обеспечения всех без различия отдельных транспортных услуг в отношении условий перевозки. Свойственное транспортным предприятиям стремление к достижению максимальных пределов возможности эксплоатации делает, пожалуй, принуждение железных дорог к перевозке излишним. К такому принуждению повод, действительно, может встретиться лишь в редких, исключительных случаях, в которых, в силу какого-либо постороннего мотива, в противном случае мог бы иметь место отказ в предоставлении услуг по перевозке. Несмотря на редкость подобных случаев, формальное установление и обеспечение безусловного права заинтересованных лиц на транспортные услуги представляется все же, повидимому, необходимым, так как, в противном случае, позиция их была бы слишком слабой по отношению к органам железной дороги, что может повлечь за собой самые тяжкие злоупотребления, как это исторически имело место в отношении английских каналов. Первые английские акты железнодорожных концессий устанавливают право лиц, заинтересованных в перевозке, только на пользование железнодорожным путем при помощи собственных локомотивов и подвижного состава грузоотправителей, так как в этом тогда видели неизбежную грядущую форму эксплоатации железных дорог. Что же касается перевозок собственным подвижным составом железной дороги, то в этом отношении удовлетворялись возможностью (если только вообще об этом думали) вывести в случае необходимости обязательность перевозки из основного принципа равного обеспечения всех транспортных услуг. Прусский закон о железнодорожных предприятиях 1838 г. уже возлагает на железные дороги обязанность „перевозить за установленную плату все предъявляемые к перевозке грузы..., не делая никакого различия по отношению к

отдельным грузоотправителям". Этим обязательность приема грузов и равного обеспечения перевозки выражена в одном постановлении.

Австрийский устав железнодорожной эксплоатации 1851 г. требует от железной дороги издания расписания движения, тарифа провозных плат за пассажирские и грузовые перевозки, правил приема пассажиров и грузов, допускаемых к перевозке, условий ответственности за сохранность грузов, при чем все эти условия „надлежит тщательно выполнять"; наконец, устав требует отправки всех принятых грузов в порядке очереди их приема к отправлению, не отдавая предпочтения никакому отдельному грузоотправителю. В настоящее время соответствующие постановления выражены следующим образом: „В перевозке грузов не может быть отказано, если 1) груз удовлетворяет существующим условиям перевозки и всем остальным общим правилам, действующим на железной дороге; если 2) перевозка данного груза не воспрещена, в силу постановления закона или по соображениям общественного порядка; если 3) перевозка возможна при помощи обычных перевозочных средств; если 4) перевозке не препятствуют обстоятельства, которые следует рассматривать, как непреодолимую силу" (§ 3 австрийского регламента и немецкого устава эксплоатации, по существу совпадающий с законодательством почти всех остальных стран). Таким образом, кроме подобных исключительных случаев, всегда имеет место обязательность приема грузов к отправке. Однако, известные пассажиры и грузы, вследствие опасности или неудобств, которые они представляют для самой дороги, других потребителей ее услуг или других грузов, или же вследствие их необычайно высокой ценности,—не принимаются к перевозке, или же принимаются только при соблюдении известных условий, т. е. принимаются условно. Эти исключения только подтверждают правило.

На то, что железная дорога приобретет достаточное по размерам движения оборудование, можно было бы, казалось, вполне положиться, основываясь на собственном интересе железной дороги, который побуждает ее к тому, чтобы не лишаться возможного притока грузов вследствие недостаточности размеров оборудования. Однако, раздающиеся во всех странах (даже и в странах с государственными железными дорогами) постоянно вновь жалобы потребителей транспортных услуг на недостаток подвижного состава доказывают, что государственное управление имеет повод к вмешательству и в этом пункте. Такое вмешательство обычно имеет место уже при самом утверждении концессии на железную дорогу, а в отношении государственных железных дорог, по большей части, оно содержится в декретирующем сооружение дороги правительственном акте или законе, или же в акте ассигнования необходимых денежных средств. В этом случае устанавливается необходимое для обслуживания предположительных размеров движения количество подвижного состава, а в дальнейшем регулярное

удовлетворение нужд транспорта обеспечивается путем государственного надзора за расширением парка подвижного состава как по количеству, так и по сортам вагонов.

Все же в большинстве государств отдельному частному лицу не предоставлено юридических средств для непосредственного вынуждения железной дороги к перевозке. В большинстве случаев, как например, в Германии, Австрии, Швейцарии и т. д., он имеет право при известных условиях на возмещение убытков со стороны железной дороги, или может обратиться с жалобой в административном порядке, для того чтобы принудить железную дорогу в публично-правовом порядке управления к обоснованию ее отказа или же к предоставлению ему необходимых транспортных средств. В Австрии, напр., в этом случае может быть даже наложен секвестр.

Вполне понятно, однако, что подобная гарантия приносит пользу заинтересованному лицу только в том случае, если она обеспечивает ему выполнение перевозки в течение *срока*, отвечающего целям данного случая. Меняющимся размерам транспортной потребности противостоит в каждый данный момент определенное наличие транспортного аппарата. Затруднения, которые отсюда вытекают, могут быть легко преодолены в грузовом сообщении, так как оно в большинстве случаев допускает известную отсрочку в выполнении перевозки. Гарантия срочности выполнения перевозки достигается поэтому в данном случае путем установления определенных крайних сроков, до истечения которых перевозка должна быть произведена: это— известные *сроки доставки*. Определение этих сроков путем общей формулы, подобно английскому правилу, что перевозка должна быть выполнена в течение „нормального срока“ (reasonable time),—такое определение требует арбитражного обсуждения и решения в каждом отдельном случае. Английские судьи для подобного решения, на основе принципа равного отношения ко всем предъявляемым к перевозке грузам, пользуются сравнением с *фактической* нормальной длительностью перевозок в данных условиях транспорта. В пассажирском сообщении самая цель перевозки требует немедленного ее выполнения в тот самый момент времени, когда предъявляется спрос на транспортную услугу. Это не может быть безусловно обеспечено в каждом отдельном случае. При необычайно изменчивой интенсивности потребности в пассажирском сообщении содержание в готовности достаточного даже для самого громадного наплыва публики подвижного состава представляется совершенно невозможным, так как это связано с такими издержками,

которые повлекли бы за собой недопустимо высокий уровень ставок пассажирских тарифов. До известной степени здесь может помочь эластичность транспортного аппарата, благодаря возможности усиления составов поездов и включения в расписание новых поездов. Обеспечение интересов публики может быть вследствие этого достигнуто лишь постольку, поскольку на жел. дорогу возлагается обязательство поддержания количества подвижного состава в таком объеме, который является достаточным, если только не иметь в виду самых экстраординарных случаев, для эластического его использования указанным путем. А за пределами этого железная дорога обязана предоставить пассажиру место в поезде, если там имеются вообще свободные места.

В Германии и в Австрии соответствующее постановление устава эксплоатации гласит: „Для выполнения перевозок служат поезда как отправляемые регулярно по определенному расписанию движения, так и устанавливаемые, смотря по надобности. Назначение экстренного поезда по специальному заказу зависит от усмотрения железной дороги". „В расписании должны быть обозначены категории поездов, классы вагонов и сроки отхода поездов. В порядке выполнения права государственного надзора, органы государственного управления следят за тем, удовлетворяют ли расписания поездов регулярным потребностям населения в транспорте (оговорка о государственном утверждении расписаний движения); государственное управление требует для возможности контроля за применением расписаний их опубликования в установленном порядке". „Право на получение проездного билета истекает за пять минут до отхода поезда".

Принцип равного отношения ко всем без различия грузам, предъявляемым к перевозке, с самого начала всегда признавался почти само собою разумеющимся. Он проводился—не говоря уже о прямом его признании в том или ином законодательном акте—в общих основаниях права перевозки, которое устанавливает в договоре перевозки между грузоотправителем и железной дорогой равные для всех обязанности, а тем самым предоставляет сторонам и всегда одинаковые права. Самое важное из условий перевозки, в отношении которого должно господствовать полное равенство для всех заинтересованных в транспорте лиц, касается провозной платы. К ней, главным образом, и применялся разбираемый принцип, как это, напр. имеет, место в цитированном постановлении прусского железнодорожного закона 1838 г. Мы непосредственно ниже подробнее коснемся этого пункта в связи с основными принципами, относящимися к железнодорожным тарифам.

В Англии принцип равного отношения к грузам был непосредственно перенесен во всей своей общности и неопределенности из за-

конодательства о каналах в железнодорожное законодательство. Каждому отдельному лицу предоставлялось в нужном случае самостоятельно добиваться применения этого принципа в отношении себя лично, при чем мы не должны забывать, что установление действительного положения дела в судебном разбирательстве было предоставлено жюри (присяжным). В духе этих воззрений парламентский акт 1845 года установил обязательство для каждой железной дороги предоставлять как в местном, так и в сквозном прямом сообщении все „необходимые и допустимые облегчения" (due and reasonable facilities) для перевозки и не отдавать никакого недолжного предпочтения перевозкам отдельных пассажиров или грузов. Это постановление, первоначально установленное для одной и той же линии, при прочих равных условиях, в актах 1854 г. было расширено в смысле запрещения неравенства „в каком бы то ни было отношении" (in any respect whatsoever). Недостаточность этих правовых гарантий привела в 1873 г. к учреждению специальной Railway Commission, с правом ведения следствия и постановления решений по возбуждаемым претензиям. Это, таким образом,— специальный суд, который вначале вновь назначался на каждый новый год, а с 1884 г. получил постоянную организацию. Нет ничего случайного в том, что к этой мере обратились только со времени прекращения конкуренции между дорогами: до тех пор оживленная конкуренция между ними, вероятно, в достаточной степени обеспечивала интересы грузоотправителей в разбираемом отношении.

В Соединенных Штатах до издания соответствующего законодательного постановления судебные учреждения выводили недопустимость неравенства в условиях перевозки для различных отправителей из того принципа обычного права (common law), что перевозчик обязан брать на себя выполнение всякой предлагаемой ему перевозки на разумных условиях, т. е. из принципа обязательности перевозок. Они основывались при этом на том аргументе, что в противном случае перевозочное предприятие, путем произвольного установления цен, может фактически выбирать себе клиентов, которых оно расположено обслуживать.

Специальным случаем разбираемого вопроса является допущение постройки частных подъездных ветвей к железным дорогам публичного пользования и обеспечение эксплоатации этих веток на равных условиях для всех их владельцев. Это очень важно, так как современные крупные промышленные предприятия нуждаются в непосредственной подаче товарных вагонов к месту производства и всякое отдельное предприятие заинтересовано в том, чтобы не быть в этом отношении поставленным в худшие условия, чем его конкурент. Установленное в законе обязательство безусловного допущения постройки таких частных веток вряд ли где-нибудь существует, так как в отдельных случаях этому могут препятствовать непреодолимые технические и эксплоатационные затруднения. Равное отношение ко всем таким претендентам на постройку частных веток также законом не обеспечено. Однако, большинство государственных железных дорог, а в новейшее время и

многие частные дороги приняли на себя это последнее обязательство путем опубликования общих условий сооружения и эксплоатации таких подъездных веток. Важное значение имеет здесь также и равномерная подача вагонов в случае их недостатка.

В Англии законом 1904 г. обязательство железных дорог в отношении предоставления „допустимых облегчений“ (reasonable facilities) было распространено также и на устройство подъездных веток. Американское законодательство последовало этому примеру.

Тарифное дело и финансовые принципы. Выдающееся значение условий установления провозных плат с точки зрения задач государственного управления имеет силу для железных дорог в той же мере, как и для других средств сообщения. Здесь, однако, необходимо провести разделение между теми обусловленными экономией эксплоатации мероприятиями, в которых проявляются свойственные железнодорожной области особенности общих условий образования цен на транспорте,—и той политикой государства в отношении установления провозных плат, которая коренится в отношении железных дорог к общей структуре общественного хозяйства. Соображения экономии эксплоатации, относящиеся к ценности и издержкам, остаются неизменными, если мы представим себе эксплоатацию железных дорог в руках частных монополистов. В противоположность этому, государственное управление должно выдвигать те основные принципы общественно-хозяйственного установления цен, силу которых мы признали в отношении всех вообще средств сообщения (т. I, стр. 146 и сл.). Построение тарифов на основе соотношения ценности и себестоимости транспортных услуг составляет отдел экономики эксплоатации железных дорог, тогда как общественно-хозяйственное регулирование тарифов должно служить в настоящем месте предметом нашего исследования в общем кругу административных задач государственного управления [1]).

Основную посылку и здесь, как и в отношении других средств сообщения, составляет выбор того или иного финан-

---

[1]) Эта кажущаяся разорванность исследования единого связного предмета в действительности влечет за собой значительное увеличение ясности, что, как мы надеемся, найдет себе подтверждение в дальнейшем.

Указанное разграничение имеет значение, впрочем, точно также и для остальных областей транспорта, рассматривавшихся во втором томе. В судоходстве, эксплоатируемом на началах частного хозяйства, в отношении установления размеров провозной платы играют роль только соображения экономии эксплоатации. Вследствие этого, в области судоходства характеризуемые нами в последующем принципы общественного хозяйства в установлении цен вовсе не осуществляются, или же осуществляются лишь в той степени, какая отвечает интересам самих судоходных предприятий. Ср. По этому поводу Гизе „Das Seefrachttarifwesen“—стр. 132 и сл.

сового принципа железнодорожного хозяйства,—только здесь на этот предварительный вопрос легче ответить. Управление железными дорогами, как благом публичного пользования, представляется такой мыслью, которую, можно сказать смело, до сих пор серьезно никто не выдвигал и которая поэтому и не нуждается в подробном рассмотрении. Необычайное многообразие характера отдельных видов перевозок как в отношении повода к ним, так и в отношении оказываемого ими влияния на деятельность отдельной частно-хозяйственной единицы, с самого начала, несомненно, исключает, совершенно равное отношение к ним, которое бы имело место в случае всеобщего и безвозмездного пользования железными дорогами. Это, по крайней мере, бесспорно имеет место в отношении грузового сообщения. В отношении пассажирского сообщения всеобщее право пользования железными дорогами, не связанное со взносом платы за каждый отдельный случай использования (т. е. при условии покрытия издержек целиком путем налогов), пожалуй, было бы мыслимым. Но все же возражения, говорящие против всякого подобного проекта, столь явны уже при самом поверхностном рассмотрении, что, право, нет надобности ни в каких длинных опровержениях. Какое колоссальное количество экономически нерациональных случаев перевозок имело бы место при таком безвозмездном пользовании! И без того уже необычайно сильная неравномерность пассажирского движения при этом не только не была бы ослаблена, но, напротив, чрезвычайно усилилась бы. Кроме того, совершенно нельзя себе представить, каким образом при таком общем налоговом возмещении издержек со стороны потребителей мог бы быть достигнут хотя бы вполовину достаточный размер этого возмещения [1]).

Таким образом, для ведения финансового хозяйства железных дорог может быть выбор только между принципом публичного предприятия и принципом публичного учре-

---

[1]) Это предложение лишь в единичных случаях восхвалялось, как одно из тех благодеяний, которыми мир будет обязан социалистическому государству будущего. Однако, оно и в этой связи не произвело сильного впечатления, так что его можно считать, пожалуй, окончательно отброшенным. Впрочем, здесь нельзя ни от чего зарекаться, в особенности, если принять во внимание, какую уйму идей и проектов выдвинула социалистически-коммунистическая революция пролетариата. Если только основным государственным законом будет когда-нибудь обеспечено провозглашенное французским социалистом Гэдом „право на праздность“ (droit à la paresse), то потребность убивать время для (в таком случае) так называемых трудящихся классов примет такие мощные размеры, что ей придется дать удовлетворение путем предоставления права безвозмездных поездок по железной дороге. Это в течение известного времени могло бы быть выполнимым, с точки зрения господствующего пролетариата, если бы издержки были возложены на совокупность, или еще лучше—на меньшинство имущих классов (если только такие будут еще существовать в то время).

ждения. В обоих случаях, как нам известно (ср. т. I, стр. 162—176), каждая отдельная транспортная услуга оплачивается тем отдельным хозяйствующим субъектом, который воспользовался ею.

Различие между обоими финансовыми принципами относится к основаниям, определяющим высоту требуемой провозной платы. Так как в качестве публичных предприятий эксплоатируются только такие, но зато и все такие, публичные производства, которые предоставляют услуги, не в равной мере необходимые для хозяйственного благосостояния отдельных лиц, а посему и требуемые этими последними с различной степенью интенсивности, то возмещение (плата) со стороны этих потребителей должно принципиально обеспечивать полное покрытие издержек, включая оплату процентов и погашения на затраченный капитал, равно как и соответствующее вознаграждение предпринимателя — чистый предпринимательский доход. Последнее, впрочем, должно пониматься не в отношении каждой отдельной услуги, но в отношении разницы между общими размерами валового дохода и общими размерами издержек. Учреждение публичного пользования имеет, напротив, своим назначением предоставление таких услуг, пользование которыми должно предоставляться всем и каждому по соображениям интересов общественного хозяйства или общественной жизни вообще, и при том, в той мере, которая необходима для процветания и развития всего общества в целом. Все же эти услуги приносят каждому известный размер пользы, могущий быть выделенным, как зависящий от них одних. Плата, подлежащая здесь внесению за каждую отдельную услугу, зависит от платежеспособности предельного (т. е. наименее платежеспособного) потребителя, в пользование которого эта услуга еще должна быть предоставлена в интересах общественного развития. Покрытие издержек и, тем более, реализация сверх того известной прибыли является в этом случае, таким образом, чисто фактическим результатом могущего иметь место превышения валового дохода над себестоимостью совокупности предоставляемых услуг (понимая себестоимость как совокупность издержек в самом широком смысле).

Установление плат по принципу публичного предприятия для всех средств сообщения в историческом развитии предшествовало их финансовой организации на началах института публичного пользования. В железнодорожном деле этот первый принцип играл еще значительно бо́льшую роль, чем в отношении других средств сообщения. Вследствие неполного осуществления на железных дорогах общественно-хозяйственной системы, этот принцип первоначально развился из хозяйственной

организации частного предприятия, и предпосылки его применения сохранились до настоящего времени. Это в одинаковой степени относится как к частным, так и к государственным железным дорогам: ошибочно в последнем случае признавать необходимым следование второму, пошлинному принципу как в общей форме, так и в ограниченном смысле чистой самоокупаемости, т. е. исключительного покрытия издержек.

Поскольку, таким образом, в железнодорожном деле господствует принцип публичного предприятия, при каждом решении вопроса о понижении какого бы то ни было тарифа всегда придется учитывать, не приводит ли это понижение к сокращению доходности и к уменьшению общего размера чистого дохода в недопустимой степени. При этом под общим доходом понимается чистый излишек, за вычетом сумм, необходимых на покрытие текущих издержек, на оплату процентов и погашения основного капитала (для государственных дорог — на оплату государственного железнодорожного долга), равно как и на накопление необходимых резервных фондов. Федеральное тарифное бюро Соединенных Штатов установило общий принцип, что железная дорога не обязана принимать на себя явно убыточных тарифов в интересах грузоотправителей: бюро усматривает здесь равноправные частные предприятия как с той, так и с другой стороны. На государственной железнодорожной сети бывают случаи установления некоторых тарифов ниже себестоимости перевозки, тогда именно, когда это считается необходимым для достижения какой либо общей народнохозяйственной цели. Однако, в основном принципе публичного предприятия даны границы расширению применения подобных мероприятий. Не исключается, впрочем, возможность того, что и частным железным дорогам, в порядке регулирования, будет также навязан со стороны государства при соответствующих предпосылках подобный тариф в случае, если жел. дор. предприятия так или иначе обязаны подчиняться подобному регулированию. Так как последнее условие не имеет места в отношении американских железных дорог, точка зрения федеральной Commission является совершенно правильной. Здесь перед нами определенный случай, хотя и имеющий второстепенное значение, когда предпринятое позднее со стороны правительства Соединенных Штатов регулирование тарифов все же не достигло еще вполне объема тарифных мероприятий европейских государств.

В отношении к конечному чистому доходу предприятия каждая отдельная ставка железнодорожных тарифов находится в связи со всеми другими ставками. Поэтому было бы

совершенно невозможным построить подобный тариф, в его современном объеме, вновь с самого начала. Это фактически никогда и не имело места. Железнодорожные тарифы возникали и развивались в непосредственной связи с развитием существующих условий перевозок. Первые железные дороги достигли установления доходного уровня ставок для первоначально небольшого количества категорий грузов путем незначительного понижения размеров провозных плат, сравнительно со старыми способами перевозки. В ходе развития народного хозяйства, под влиянием железных дорог, к старым категориям грузов присоединились новые. Тарифы старых, развитых видов грузовых перевозок могли затем, по мере усиления интенсивности их и соответствующего понижения себестоимости, постепенно понижаться, и таким образом на опыте выработался рентабельный уровень ставок для каждой отдельной категории грузов. Обычно речь идет только о незначительных изменениях в общем тарифном комплексе, если только совершенно экстраординарные перевороты во всей государственной и хозяйственной жизни не приводят к необходимости полного пересмотра тарифов, как это имеет место в наше время.

Для целой сети страны--даже если она целиком находится в руках государства—предпосылки принципа публичного предприятия остаются в силе, покамест вся сеть во всех своих частях не распределится равномерно по территории государства. В особенности в отношении главных линий следует иметь в виду то обстоятельство, что население обслуживаемого ими района вплоть до развития сети примыкающих боковых ветвей пользуется особыми хозяйственными выгодами. Вследствие этого является недопустимым возлагать на плечи лишенных этих выгод жителей областей, не обслуживаемых железными дорогами, долю участия в покрытии (путем налогов) тех финансовых потерь железных дорог, которые возникли бы при установлении на главных линиях тарифов, не соответствующих полной ценности использования железной дороги для непосредственно заинтересованных кругов. Впредь до полного развития железнодорожной сети и, мало того, впредь до полного покрытия потерь прежних хозяйственных периодов, принцип публичного предприятия никоим образом не может быть отброшен.

Теперь возникает вопрос о том, должен ли, по наступлении указанных условий, противоположный пошлинный принцип быть принят в широком смысле или только в ограниченном смысле покрытия эксплоатационных издержек. Равномерность в распределении железнодорожной сети на все части территории страны повлекла бы в таком случае за собой известную

равномерность участия в пользовании железными дорогами для всех частей населения государства. Но все же непосредственное экономическое влияние железных дорог настолько сильно и настолько различно в отношении каждого отдельного хозяйствующего субъекта, что нельзя с уверенностью предположить равномерность в пользовании железными дорогами, как необходимое последствие перенесения покрытия их расходов на плечи всего населения [1]). Следует, напротив, считать несомненным, что при применении пошлинного принципа распределение бремени оплаты работы железных дорог в еще большей степени изменится к невыгоде огромного большинства беднейшего, менее пользующегося железнодорожными перевозками населения. В отношении грузового движения принцип публичного предприятия поэтому и в дальнейшем должен сохранить силу, и самое большее, при известных обстоятельствах, строгость его может быть смягчена до предела полной самоокупаемости издержек.

Напротив, несомненно может итти речь о применении пошлинного принципа к пассажирскому движению; для рассматриваемого грядущего этапа развития это можно вполне утверждать, для настоящего времени это может считаться спорным. Можно рассматривать наиболее далеко идущее поощрение пассажирского сообщения путем удешевления стоимости билетов в качестве положительной цели общественного развития, вследствие различных социальных и внехозяйственных—культурных последствий, с ним связанных. С другой стороны, преувеличенным ожиданиям в этом отношении противостоят обратные влияния финансовых мероприятий, необходимость в которых возникнет вследствие потери доходности и необходимости расширения сооружений, в целях подобного сильного увеличения пассажирского движения. Уже и ныне существуют примеры таких тарифных мероприятий в отношении пассажирского сообщения, при самом проведении которых заранее знали, что эти тарифы не покроют издержек.

В отношении использования железных дорог для почтовой службы пошлинный принцип уже проведен повсеместно (за исключением Англии) в установлении обязанности как для государственных, так и для частных железных дорог перевозить

---

[1]) Защитники непосредственных интересов грузоотправителей придают, впрочем, обычно преувеличенное значение косвенным влияниям понижения тарифов, апеллируя к интересам общественной пользы. Они обосновывают требование подобного понижения путем petitio principii пошлинного принципа. Справедливые возражения против этих претензий содержит работа Вейхс-Глона „Das finanzielle und soziale Wesen der modernen Verkehrsmittel", 1894, хотя автор ее впадает в крайности в противоположном направлении.

почту в среднем за возмещение издержек, а иногда даже и совсем бесплатно [1]).

Все вышесказанное относится только к железным дорогам высшего разряда. Малые линии, по самому существу своему, безусловно изъемлются из сферы применения пошлинного принципа.

Публичное предприятие строит свои хозяйственные расчеты на долгие сроки, поэтому реализация имеющегося в виду дохода должна быть относима не к настоящему времени, а к концу больших государственных бюджетных периодов. В установлении этих периодов хорошо известную роль играет ход развития отдельных железнодорожных линий и всей сети. Однако, не следует упускать из виду возможности противоположных экономических влияний, влекущих за собой понижение дохода. Вследствие этого отнюдь не представляется необходимым требовать такой высоты тарифов, которая была бы предназначена сглаживать возможные последствия наступления подобных событий. Железнодорожное предприятие может, понятно, при известных условиях не приносить никакого дохода, подобно всякому другому промышленному предприятию. При оценке достаточности дохода следует; впрочем, исключить оплату основного капитала, вложенного в такие линии, которые должны служить общегосударственным целям (стратегические железные дороги). Точное выделение здесь, конечно, вряд ли возможно, но достаточно приблизительного расчета.

Если излишек чистого дохода, с ходом развития, достигнет такой высоты, которая превышает нормальный процентный уровень долгосрочных вкладов для данной страны, то это превышение вовсе не должно рассматриваться как добавочный налог, как это утверждали многие. Лишь в том случае, когда существующие тарифы поддерживаются на прежней высоте именно с той целью, чтобы не допустить возможного по всем прочим обстоятельствам понижения, в интересах сохранения прежнего уровня дохода,—только тогда перед нами финансовое мероприятие государства, действительно, подобное налогу.

Если на государственных железных дорогах доход достигает такого высокого уровня, что за покрытием всех текущих издержек эксплоатации, оплаты процентов и погашения основ-

---

[1]) Мы напомним из II-го тома высокие ставки английских почтовых тарифов, тогда как в других странах исчисление издержек за пересылку почты производится в соответствии с пошлинным принципом. Поскольку на железные дороги возлагается безвозмездная перевозка почтовых грузов, это приводит к тому последствию, что покрытие соответствующих расходов со стороны населения путем оплаты почтовых отправлений принимает форму чистого дохода почтового ведомства, которому противостоят непокрытые издержки по перевозке почты у железных дорог.

ного капитала и отчислений во все специально установленные фонды (фонд возобновления, резервный капитал, фонды специального назначения) — все еще остаются излишки, то возникает вопрос об их употреблении. Одни полагают, что подобные излишки непосредственно должны обращаться на строительные и эксплоатационные улучшения самой дороги, а затем подлежат полному устранению путем понижения тарифов. Другие требуют привлечения этих излишков к покрытию общих государственных расходов. Существуют и средние мнения. В силу принципа публичного предприятия не может возникнуть сомнения в том, что после полного покрытия издержек (в указанном широком смысле слова) из полученных излишков прежде всего следует производить строительные и эксплоатационные улучшения на самих линиях. Но при этом не следует переступать предела требуемой, на определенном уровне общего экономического развития государства и обусловленной им ступени развития транспорта, интенсивности железнодорожных сооружений. В противном случае неизбежно должна наступить в высшей степени хозяйственно нерациональная гипертрофия, которая, весьма вероятно, через более или менее короткий срок повлечет за собой тяжкие потери в доходности. Если при подобном хозяйственно рациональном развитии сооружений все же будут оставаться значительные излишки дохода, в таком случае, несомненно, следует произвести исследование тарифов, для того, чтобы выяснить, не являются ли ставки их чрезмерными. При этом решающее значение должен иметь исключительно анализ общего экономического положения, т. е. решение вопроса о том, соответствует ли уровень тарифов этому экономическому положению или, в частности, платежеспособности потребителей железнодорожных услуг, а также могущим иметься в виду специальным целям государственной экономической политики. Если такое соответствие имеет место для тех или иных отдельных сортов грузов, то никакое понижение тарифов не должно иметь места, так как последствием его было бы нездоровое, а часто и прямо опасное перенапряжение хозяйственной жизни. В таких случаях имеющиеся излишки должны быть сохраняемы и впредь, и могут быть без всяких опасений направляемы на покрытие других общегосударственных расходов, так как, с другой стороны, ведь могут иметь место потери дохода, которые не поддаются устранению путем повышения тарифов и должны быть поэтому покрываемы общими государственными доходами (налогами) [1]). Пруссия и

---

[1]) Уже в I-м томе, на стр. 147, мы имели повод отвергнуть защищаемое во всеоружии математического доказательства положение Лаунгардта, утверждающего, что

центральные немецкие государства как раз в этом отношении сделали из принципа публичного предприятия на своих государственных железных дорогах весьма целесообразное применение, которое многократно подвергалось совершенно необоснованной критике. Пруссия подобные излишки доходов, составившие с 1895 г. по 1912 г. всего 2.198 миллионов марок, т. е., в среднем, 162 миллиона марок ежегодно, употребляла на общие государственные нужды; точно также поступали со своими весьма значительными доходами от жел. дорог Бавария, Баден, Вюртемберг и Саксония.

В отношении пассажирских тарифов затруднение заключается в том обстоятельстве, что соединение обоих видов сообщения в едином предприятии исключает точное выделение издержек каждого из их, и, таким образом, всякий расчет в отношении пассажирского сообщения отдельно не может быть вполне точным. Все же относящиеся сюда соображения и приблизительные подсчеты, в общем, приводят к тому результату, что в европейских континентальных государствах пассажирское сообщение должно считаться бездоходным и даже дефицитным. Принимая это во внимание, при решении вопроса о высоте тарифных ставок имеет большое значение соображение о том, достаточен ли будет доход от грузового движения для того, чтобы покрыть также и недовыручку от пассажирского движения (если только вообще считать допустимым такое переложение бремени с одного вида движения на другой). Там, где подобное положение вещей не имеет места, понижению тарифов в пассажирском сообщении поставлены твердые пределы, которых хорошо организованное государственное хозяйство не должно переходить. Пассажирские тарифы, подобные тем, которые считали возможным себе позволить Австрия и Венгрия на своих государственных железных дорогах в 90-х годах прошлого столетия, должны быть названы легкомыслием с точки зрения государственного хозяйства, а в более мягкой форме—непростительным оптимизмом, в увлечении которым ожидали, как последствия понижения тарифов, такого колоссального подъема движения, чтобы соответствующее понижение издержек уравновесило собой потери от понижения тарифов. Этого, однако, так и не произошло.

Основные руководящие идеи установления цен в общественном хозяйстве и средства к их проведению. Общественное хозяй-

---

наиболее правильными с общественно-хозяйственной точки зрения, являются те тарифы, которые только покрывают издержки эксплоатации. Так как, однако, Лаунгардт сам вводит оговорку, что проведение таких тарифов на железных дорогах представляется невозможным, то дальнейший разбор этого вопроса вряд ли нужен.

ство в области транспорта заимствует из своего отношения к охватываемой им массе частных хозяйств, определенные мотивы к мероприятиям, относящимся к установлению цен, которые характеризуются по своим общим целям следующими признаками: 1) нормальные цены, т. е. цены, учитывающие взаимность и относительность пользы транспортной услуги для обеих сторон, и 2) равные (равномерные) цены, т. е. одинаковые размеры ставок провозной платы для потребителей, находящихся в одном и том же экономическом положении и при всех прочих равных условиях.

Нормальные цены в указанном смысле суть экономически правильные цены, которые именно вследствие этого своего характера признаются справедливыми и которые в своих косвенных влияниях служат хозяйственному процветанию всех отдельных частных хозяйств общественного союза. Равенство цен означает исключение всякого предпочтения для отдельных лиц по сравнению с другими, находящимися в том же самом экономическом положении. Это равенство вытекает уже из общего принципа равного ко всем потребителям отношения.

Общественное хозяйство может, однако, в отдельных случаях установления цен преследовать особенные цели, которые, на ряду с общей указанной целью повышения благосостояния всего населения, ставят средства сообщения в том или ином особом отношении на службу общественной жизни [1]).

Нам предстоит исследовать, каким образом эти руководящие для всего транспортного хозяйства принципы находят себе применение в железнодорожной политике государства.

Этим в поле нашего зрения вступает публично-правовое установление цен. В то время как тот или иной финансовый принцип дает только общие положения в отношении высоты тарифных ставок, и притом во всей их совокупности, здесь речь идет о высоте каждой отдельной ставки и именно в отношении к отдельным хозяйствующим субъектам, предъявляющим спрос на транспортные услуги. Цель заключается в том, чтобы выяснить, соответствует ли вытекающее из основного закона строения цен на транспорте установление цен с точки зрения экономии эксплоатации—основным целям общественного хозяйства и тем самым, подтверждается ли оно с точки зрения этих целей или в него должны быть внесены коррективы. В этом состоит задача, которую здесь должны

---

[1]) К этим особенным целям могут, в частности, относиться и чисто политические цели государства, в каковом случае относящиеся сюда мероприятия в квалифицированном смысле заслуживают названия тарифной политики. Соответствие тарифных мероприятий общей торговой и таможенной политике также представляет относящийся сюда момент.

выполнить органы государства. Она, несомненно, предполагает точное знание основных относящихся сюда фактов хозяйственной жизни. Совершенно ясно, что при огромной массе отдельных случаев применения общего принципа он может быть проведен только путем установления общих, рассчитанных на среднее экономическое положение вещей, схем тарифов, при чем для приспособления отдельных ставок к многообразным и меняющимся обстоятельствам должно быть предоставлено достаточное поле действия экономическому усмотрению. Учет изменения общих экономических условий должен проявляться в периодическом пересмотре общих тарифных схем.

В отношении частных железных дорог цели разбираемой государственной политики достигаются путем установления максимальных пределов высоты тарифных ставок. В то же время может быть заранее оговорено общее понижение уровня этих максимальных ставок при наступлении заранее определенных условий. Принцип равного отношения опять-таки требует установления при одинаковых условиях перевозки, равных для всех тарифов ниже максимального уровня так что тарифы уже в силу этого одного принципа принимают общий характер. Проведение этой политики требует постоянного государственного надзора, т. е. утверждения всякого такого тарифа государственным управлением, как условие его действительности и применения. Для тарифов, не выходящих за пределы максимума, проверка тарифных проектов может относиться только к выяснению их соответствия этим максимальным пределам. Оказание прямого влияния на индивидуальную высоту ставки является допустимым со стороны государственного управления только в случае применения определенных постановлений (общих законов, административных постановлений или актов концессий). Во всех других случаях желательные изменения могут проводиться путем соглашений, для проведения которых у государственного управления нет недостатка в средствах. Установление размера ставок в целях полной действительности должно распространяться также и на всякие дополнительные сборы.

Прусский железнодорожный закон 1838 г. ограничивал железные дороги в области установления тарифов только одним постановлением, в силу которого раз пониженные ими тарифные ставки не могли быть вновь повышаемы без утверждения правительства. Так как молодые железные дороги очень скоро ощутили интерес к понижению своих первоначальных тарифов, то эта оговорка в конечном счете оказала то же влияние, какое могло бы иметь установление тарифного максимума.

Если установление цен преследует о с о б е н н ы е цели общественного хозяйства, то оно отклоняется от его общих прин-

ципов. Может возникнуть нужда в повышении той или иной тарифной ставки, как, напр., в том случае, когда желают создать препятствие ко ввозу определенных товаров из за границы, если только вообще привлекают железнодорожные тарифы к осуществлению подобных таможенных мероприятий. По общему же правилу, средством к достижению таких особенных целей экономической политики является понижение тарифных ставок, как, напр., во всех тех случаях, когда хотят установить перевозки определенных грузов между такими пунктами, между которыми они были бы невозможны при следовании общему тарифу. Это осуществляется путем установления исключительных или специальных тарифов, которые нашли себе большое распространение везде, где государство ставит себе задачей оказывать определенное конкретное воздействие на ту или иную частную сторону хозяйственной жизни. Здесь мы имеем в виду только факт постановки подобных целей в политике государства, не высказывая о них никакого суждения. Путем подобных мероприятий устраняется такое установление тарифов на железных дорогах (все равно, частных или государственных), которое препятствует стремлениям государства к защите собственных граждан от иностранной конкуренции или к оказанию им помощи в пределах отечественного экономического района или же для конкуренции на иностранных рынках. Вовсе не исключено, что железная дорога сама по себе, в целях привлечения грузов, назначит такие тарифы, которые могут повлечь за собой противоположные стремлениям государства последствия или все же будут означать более или менее значительное ослабление государственной защиты или государственной помощи.

Бисмарк впервые в 1879 г. потребовал подобного соответствия государственной железнодорожной тарифной политики общей таможенной и торговой политике. В России в 80-х годах прошлого столетия целый ряд тарифов (на хлебные грузы, уголь, железо и сталь и т. д.) был пересмотрен и установлен вновь именно с этой точки зрения. Италия также проводила такую политику, а за ней Румыния, Венгрия, Австрия и многие другие страны.

Все же область применения подобных мер вряд ли должна считаться особенно широкой. Гораздо важнее те тарифные мероприятия, которые положительно влияют в желательном для государственных целей направлении: напр., облегчают подвоз сырья или отправку местных готовых продуктов, способствуют поднятию экономического благосостояния находящихся в тяжелом состоянии промышленных отраслей, отдельных местностей и даже целых обширных областей; наконец, те, которые

предназначены к уничтожению, возбуждению или облегчению внутренней или иностранной конкуренции. Подобные мероприятия затрагивают также и экономию эксплоатации, поскольку они связываются со стремлением железных дорог к привлечению новых грузов или к удержанию угрожающих сокращением перевозок. Здесь о них нужно было упомянуть лишь как о средствах и целях государственного содействия народному хозяйству [1]).

Итти дальше и пользоваться железнодорожными тарифами прямо как средствами торговой политики, наряду с таможенными пошлинами или вместо них, является преувеличением, недопустимым в силу его вредных последствий в практическом применении.

По Зейдлеру и Фрейду [2]), железнодорожные тарифы должны принципиально быть устанавливаемы с таким расчетом, чтобы отечественные факторы производства по возможности использовались и укреплялись, а иностранные ослаблялись и совершенно лишались влияния. Это, само собой разумеется, предполагает полный разрыв с договорным принципом равенства в отношении к потребителям (принципом паритетности) и влечет за собой вполне индивидуальное отношение к каждому отдельному случаю. Еще интенсивнее железнодорожный тариф должен использоваться для усиления экспорта. Использование железнодорожных тарифов в таком направлении, несомненно, повлекло бы за собой ответные мероприятия других государств, что имело бы последствием невозможность ни одного международного сквозного тарифа, и даже ни одного торгового договора, и превращение тарифной войны со всеми ее тягостными последствиями в постоянное явление [3]).

В связи с многочисленностью тех случаев, в которых необходимость отклонений от общих тарифов обусловливалась их несоответствием конкретным экономическим нуждам определенных категорий грузоотправителей, распространение исключительных тарифов на некоторых государственных жел. дорогах достигло столь значительных размеров, что применение их в противоположность общим тарифам по существу имеет то же самое значение, как и понижение тарифов против уста-

---

[1]) Об установлении железнодорожных тарифов с точки зрения избежания противоречия торговой политике пишет ясно, не впадая в крайности, Вирмингхауз, Jahrb. f. Nat.-Oek. u. Stat. 1918, III Folge, Bd. 56.

[2]) „Die Eisenbahntarife in ihren Beziehungen zur Handelspolitik“, 1904.

[3]) Зейдлеру и Фрейду возражает Эльзас „Die Ausnahmetarife im Güterverkehr der preussisch-hessischen Eisenbahngemeinschaft“, 1912, стр. 148: „Этот проект недооценивает те необычайные затруднения, которые должны были бы получиться при проведении контроля над фактическим подчинением железных дорог подобным тарифным соглашениям, в особенности тогда, когда одним из противников является государство с преобладанием частных железных дорог. Кроме того, здесь упускается из виду, что установление подобных соглашений на краткие периоды несовместимо с заботой о равномерном развитии народного хозяйства, а на долгие периоды исключает возможность приспособления жел.-дор. тарифов в случае необходимости ко вновь возникающим факторам большого народно-хозяйственного значения“.

новленного максимума на частных ж. д. [1]). В других случаях та же самая цель экономической политики достигается путем установления специальных тарифов в общей тарифной схеме.

Вопросом политической целесообразности является установление общих тарифов в законодательном порядке, поскольку этот вопрос с самого начала не решен в том или ином государстве постановлением конституционных или иных законов, как это, напр., имело место в отдельных германских государствах в отношении государственных железных дорог. Выдача железнодорожных концессий частным предприятиям путем издания специального закона решает этот вопрос для частных железных дорог. Для всей сети в целом в отношении грузовых тарифов установление законодательного порядка вряд ли желательно. При первоначальном установлении тарифов постановление закона может иметь только видимость самостоятельного, основанного на специальном опыте волеизъявления, тогда как, в случаях выяснившейся необходимости последующих изменений тарифов, значительное затруднение составляет тяжеловесность законодательного аппарата, что при известных обстоятельствах может иметь вредные последствия. В отношении пассажирских тарифов участие законодательных учреждений более возможно, но, является ли оно желательным, этого вопроса мы решать не будем.

В проектах регулирования тарифов в Германии в 70-х годах предполагали предоставить окончательное разрешение тарифных вопросов рейхстагу. Сам Бисмарк хотел предоставить установление нормальных ставок на единицу союзному совету. Этому оказали решительное сопротивление представители отдельных германских государств, владевших собственными железными дорогами, и притом из чисто политических соображений. Это привело к провалу соответствующего законопроекта. В силу закона о железнодорожных совещательных комиссиях 1882 г., в Пруссии повышение существующих нормальных тарифов было поставлено в зависимость от законодательного утверждения. В Австрии в новейшее время, законом 13 апреля 1920 г., предписано участие специальной комиссии национального собрания в установлении тарифных основоположений на государственных и находящихся в эксплоатации государства частных железных дорогах в области пассажирских, багажных и общих классов грузовых тарифов, а также и в отношении всех тех грузов, которые не предусмотрены общей тарифной классификацией. В швейцарском федеральном законе о тарифах швейцарских союзных железных дорог (1901 г.) установлены максимальные ставки и все отклонения от них поставлены в зависимость от утверждения союзного совета. Совершенно единственным в своем роде случаем является установление конкретной тарифной ставки

---

[1]) Вследствие связи этих вопросов с общими основами экономии эксплоатации, мы будем иметь повод вернуться к исключительным тарифам в отделе, посвященном тарифным вопросам вообще.

в конституции: § 45 прежней германской имперской конституции предписывает введение, по мере возможности, для перевозок каменного угля, кокса, руды, камня, соли, чугуна, удобрительных веществ и т. п. на большие расстояния исключительного пониженного тарифа в 1 пфенниг на центнер и милю. Фактически это постановление никогда не было осуществлено на практике.

Продолжение. Равенство плат для всех. Завершением всех разбираемых мероприятий является обеспечение строгого следования тарифам и равного отношения ко всем заинтересованным лицам со стороны железных дорог. Обязательство следования тарифам считается само собой разумеющимся, при чем заинтересованным лицам предоставляется право на взыскание обратно излишне уплаченных сумм. Это является достаточной защитой для пользующихся железной дорогой против злоупотреблений с ее стороны, хотя в действительности претензии обычно направляются против добросовестно-ошибочного начисления неправильных сборов. В предполагаемом случае сознательной надбавки против тарифа потерпевшему предоставляется возможность воспользоваться тем положением закона, в силу которого подлежат полному возмещению вред и убытки, причиненные вследствие злого умысла или грубой неосторожности со стороны железной дороги или ее агентов.

Обеспечением равного отношения ко всем заинтересованным лицам является прямое запрещение оказания какого бы то ни было индивидуального предпочтения в отношении размеров провозной платы или условий перевозки. Уже первые французские концессионные акты содержат предписание: „Взимание сборов должно производиться компанией на общих основаниях и без каких бы то ни было льгот“ („La perception des taxes devra se faire par la compagnie indistinctement et sans aucune faveur“). Английский Railway Clauses Act 1845 г. допускает понижение тарифов против максимальных ставок, но только при соблюдении принципа равного отношения. Только в законе 1888 г. принцип получил актуальное развитие, так как, в случаях претензий на неравенство в отношении к отдельным видам перевозок или к отдельным отправителям, на железную дорогу было возложено бремя доказательства того, что не было оказано „никакого недопустимого предпочтения“. Выше было отмечено, что германские государства и Австрия с самого начала выставили принцип равного отношения в указанном смысле и неизменно следовали ему. Общий принцип лишается своей действительности, если его не распространяют также и на дополнительные сборы.

Оказание льгот отдельным лицам обычно имело место в особенности в форме обратных возмещений известной

доли тарифной ставки (бонификаций, рефакций), чем конечно, при тайном предоставлении таких рефакций, нарушался принцип равного отношения.

В странах железнодорожной конкуренции—в Англии и Соединенных Штатах, принцип равного отношения, вследствие тайных соглашений о тарифных льготах, сделался совершенно иллюзорным. В особенности это относится к перевозке массовых грузов, так как конкуренция, по понятным соображениям, нашла в этих тарифных льготах свое сильнейшее оружие. Но и на европейском континенте рефакции в подобном применении сыграли большую роль в развитии тарифного дела. Постепенное понижение тарифных ставок с первоначального уровня, приноровленного к себестоимости перевозки старыми средствами сообщения, происходило обычно таким путем: грузоотправители, утверждавшие, что они не в состоянии отправлять своих грузов по ставкам общих тарифов, обращались к железнодорожным управлениям со специальными ходатайствами о предоставлении скидок с общих ставок на перевозку тех или иных определенных категорий грузов. Часто они в то же время гарантировали в таком случае предъявление к перевозке известного минимального количества грузов. На основе подобных ходатайств заключались особые договоры об условиях перевозки определенных грузов между определенными станциями и на определенный срок и именно в форме предоставления рефакций. Эти договоры оставались в тайне и часто содержали для одного и того же сорта груза и на одном и том же расстоянии различные ставки, смотря по личности и деловому значению грузоотправителя. В течение известного периода значительная часть грузовых перевозок происходила подобным путем. В конце концов, вследствие большого числа подобных частных льгот, возникла необходимость во включении соответствующих ставок в общий тариф. Ранк[1]) свидетельствует, что во время длительной конкурентной борьбы за распределение перевозок между Венгрией, с одной стороны, и Германией, Бельгией, Голландией и Францией, с другой стороны, борьбы, влияние которой выразилось в понижении тарифных ставок австрийских и венгерских жел. дорог приблизительно до $^1/_3$ их нормального уровня,—ни одна из применявшихся в действительности пониженных ставок не была опубликована и понижение плат было в то же время различным для разных коммерсантов и экспедиторов, смотря по большему или меньшему значению их как отправителей грузов.

Вполне понятно, что не пользовавшиеся этими льготами отправители повсеместно оказали энергичное сопротивление подобному нарушению своих интересов, что имело конечным результатом повсеместное в Европе запрещение подобных тайных рефакций. Так, они были запрещены в Пруссии в 1855 г., во Франции—в 1860 г. В отдельных государствах, как например, в Австрии, рефакции допускаются, если их условия таковы, что им может при одном и том же положении вещей удовле-

---

[1]) „Das Eisenbahntarifwesen in seinen Beziehungen zur Volkswirtschaft und Verwaltung". 1895. Стр 275.

творить всякий, и если они опубликованы в установленном порядке.

Особую группу составляют рефакции, предоставление которых связано с тем условием, что в течение определенного срока должно быть предъявлено к перевозке известное минимальное количество грузов на расстоянии между определенными станциями. Здесь, в сущности, имеет место то же самое, что и в льготных тарифах морского судоходства, хотя в сухопутном сообщении, где друг другу противостоят крупные и мелкие предприятия, положение вещей несколько иное (ср. т. II, стр. 222). Все же против подобных скидок нельзя было бы ничего возразить, если бы только ими не злоупотребляли для того, чтобы обходить запрещение персональных льгот. Это имеет место в тех случаях, когда скидка с тарифа с намерением поставлена в зависимость от таких условий, которым заведомо могут удовлетворить лишь единичные лица. Если поэтому запрещаются и подобные рефакции, то это вполне правильно, так как та полезная цель, которой они служат с точки зрения экономии эксплоатации, может быть легко достигнута иными тарифными мероприятиями.

В торговом договоре между Австро-Венгрией и Германией 1878 г. обе стороны обязались воспретить на своих железных дорогах применение неопубликованных тарифов. В то же время в договоре было постановлено, что опубликованные ставки тарифов должны одинаково применяться везде и для всех с воспрещением каких бы то ни было тайных обратных возмещений (скидок, рефакций и т. п.). В силу этого в обоих государствах было предписано обязательное опубликование всех подобных тарифных льгот. Сохранение их в тайне допускалось лишь в виде исключения, когда льготы предоставлялись для общественных и благотворительных целей или для таких перевозок, сохранение которых в тайне признавалось необходимым соответствующими органами власти в силу политических или военных соображений или, наконец, когда подобные льготы предоставлялись в силу существующих законов (австрийское правительственное постановление о тарифных льготах). Подобное же постановление содержится в ряде позднейших торговых договоров (также и между другими государствами) и притом иногда еще в более резкой формулировке.

В таком же направлении действовало федеральное транспортное ведомство Соединенных Штатов, последовательно проводя тот же самый принцип, с тех пор как оно в силу дополнительного закона 1906 г. к Interstate Commerce Law значительно усилило свою компетенцию. Так напр., ранее на железных дорогах Соединенных Штатов было обыкновенным явлением предоставление отдельным грузоотправителям с целью конкуренции самых различных ставок, совершенно не предусмотренных тарифами. Федеральное транспортное ведомство уничтожило этот порядок и поставило условием предоставления подобных ставок их включение в тарифы, а тем самым и равномерное предоставление их всем и каждому. Закон и федеральное бюро

непосредственно направили все свои стремления на то, чтобы воспрепятствовать тем прямо-таки утонченным попыткам железнодорожных компаний, которые все вновь и вновь предпринимались ими, чтобы обойти предписания закона путем предоставления всякого рода льгот отдельным лицам; напр., путем допушения ложных указаний сорта и количества грузов, производство платежей по фиктивным основаниям и т. д. Большой объем приняли льготные перевозки грузов, являющихся продуктами производства таких предприятий, в которых железнодорожные компании сами прямо или косвенно заинтересованы (в особенности горных и фабричных предприятий, которые они сами эксплоатируют или владельцами акций которых они являются). Дополнение к закону 1906 года хотело помочь здесь радикальным запрещением дорогам вообще перевозить подобные грузы—это так называемая Commodities Clause. Однако верховный суд вследствие протеста, предъявленного железными дорогами против зтого пункта закона, признал его, правда, правомерным, но не подлежащим применению в том случае, когда железная дорога перед отправкой продала подобные изготовленные ей самой товары, или когда она принимает участие в предприятии, изготовляющем перевозимые по ней грузы, только в качестве владельца известной доли акций. Вследствие такого толкования этот пункт был лишен наиболее важной доли своего значения.

Неподчинение запрещению, по большей части, преследуется в административном порядке государственного надзора: напр., в Австрии уже со времени устава железнодорожной эксплоатации 1851 г.—путем наложения дисциплинарных взысканий на виновных высших чиновников или путем денежных штрафов с предприятий, а при известных условиях даже путем наложения секвестра на железную дорогу. Средством частно-правовой защиты является уже упомянутая ответственность железной дороги за причиненные ею по злому умыслу вред и убытки отдельному грузоотправителю вследствие льгот, оказанных другим отправителям. В Соединенных Штатах признали необходимым наложение высоких денежных штрафов и даже тюремное заключение за каждый случай нарушения запрета.

Особенный случай нарушения принципа равного отношения заключается в дифференциальных тарифах в собственном смысле, в силу которых грузоотправители на промежуточных расстояниях поставлены в менее благоприятное положение сравнительно с условиями перевозок на дальние расстояния в определенном направлении. Здесь справедливое стремление железной дороги к усилению интенсивности перевозок путем привлечения таких грузов, которые можно получить только в случае предоставления подобных тарифных льгот,—стремление, вполне совпадающее с интересами соответствующих грузоотправителей—приходит в противоречие с общим публичным интересом в соблюдении принципа равного отношения. Решение вопроса прямо в пользу последнего заключалось бы в безоговорочном запрещении подобных тарифов. Однако, в подобном решении упускалась бы из виду возможность того, что вред, причиняемый неравенством в отношении грузоотправителей, фактически

отсутствует или является совершенно ничтожным, тогда как вред, причиняемый железной дороге и соответствующим грузоотправителям подобным запрещением, очень велик. Примирительное разрешение вопроса заключается в том, чтобы был допущен дифференциальный тариф, но в то же время для всех промежуточных станций был бы действителен более дешевый тариф на всем расстоянии, для которого предусмотрен дифференциальный тариф (так. назыв. „оговорка об обратном действии“). Эта оговорка содержалась в формуле, установленной прусским министерством торговли в циркуляре от февраля 1863 г. по поводу предоставления железным дорогам бо́льшей свободы в установлении тарифов в транзитном и союзном прямом сообщении. Эта формула, установленная в качестве непоколебимого принципа, гласила: „За перевозку к ближе лежащей станции никогда не должна взиматься более высокая общая сумма провозных плат, чем за перевозку до более отдаленной станции назначения“.

В очень многих случаях железная дорога несет вследствие этого ограничения лишь очень незначительные потери в доходе, основанном на дифференциальном тарифе. Зато в других случаях влияние этой оговорки может быть настолько сильным, что железная дорога предпочтет совершенно отказаться от привлечения грузов путем понижения тарифа на более дальние расстояния. Возникает вопрос, как должно относиться государственное управление к тому случаю, когда назначение тарифов не зависит от воли той или иной отдельной железной дороги, как напр., в узловых пунктах, для которых такой тариф установлен остальными передающими железными дорогами, так что при выделении определенной данной линии грузоотправители на ее участке должны платить более высокие ставки. Это положение вещей имеет место „при конкуренции со стороны водных путей или иностранных железных дорог, или когда тариф на определенной железнодорожной линии обусловлен более дешевым общим тарифом другой линии, связывающей те же самые конечные пункты, или, в случае связи с морскими сообщениями, соединяющей один и тот же узловой пункт с другим портом“. В таких случаях должны быть сделаны исключения из оговорки об обратном действии. В противном случае, если данная линия вследствие этой оговорки откажется от участия в обслуживании узлового пункта, положение грузоотправителей на промежуточных участках все равно совершенно не изменится. Подобные исключения в особенности являются неизбежными там, где, вследствие раздробленности владения железными дорогами, господствует конкуренция в узловых пунктах.

Все основания, определяющие случаи исключений из общего правила, могут быть легко выведены из приведенной выше формулы. Она обязана своим происхождением дебатам австрийского рейхсрата об урегулировании грузовых перевозок (1877—78 гг.) и в главных чертах совпадает с одновременным постановлением прусского министерства торговли, с той разницей, что последнее допускало в качестве исключения из приведенного общего правила только конкурирующий тариф на более коротких линиях. Французский министерский циркуляр 1868 г. составлен в том же духе, но недостаточно последователен. Американский федеральный тарифный закон, заимствовавший разбираемую оговорку из законов отдельных штатов, точно так же формулирует общее правило и дает федеральному транспортному ведомству полномочия на допущение исключений из этого правила, не определяя ближайшим образом никаких оснований к подобным исключениям. Это, само-собой разумеется, создало много затруднений для федерального бюро и потребовало ряда длинных разъяснений, в которых не представилось бы никакой нужды, если бы законодатели обратили внимание на то, что было сделано по этому поводу в практике других стран. В своей первоначальной формулировке федеральный транспортный закон предписывал запрещение пониженных тарифов на более далекие расстояния „при прочих существенно равных обстоятельствах и условиях“. Железные дороги так истолковали это постановление, что им самим предоставлялось первоначально судить, имеет ли место равенство прочих условий, и в случае неравенства они, по их мнению, не нуждались ни в каких обращениях за утверждением к федеральному транспортному бюро. Так они трактовали конкуренцию в узловых пунктах, которая не касается промежуточных станций. В силу этого предписание закона, по понятным соображениям, становилось совершенно иллюзорным, так как судебная практика присоединилась к точке зрения жел. дор. Только новеллой 1910 г. было устранено ограничительное добавление и в то же время было постановлено, что ставки сквозных тарифов не могут быть выше ставок местных тарифов на соответствующем расстоянии (что́ в сущности не имеет ничего общего с разбираемым вопросом). Отныне от решения тарифного бюро зависело признание конкуренции в узловых пунктах в каждом данном случае заслуживающей исключения из сферы оговорки об обратном действии. Федеральное бюро пошло в этом отношении весьма далеко навстречу железным дорогам и в особенности признало конкуренцию со стороны водных путей основанием к изъятию из оговорки в обратном действии. Последний вид конкуренции играет в больших мировых маршрутах, в которых заинтересована Америка, гораздо более значительную роль, чем в Европе. Вообще весь затронутый вопрос в американских условиях имеет гораздо большее значение чем в Европе. Так как конкуренцию считали основным жизненным фактором железнодорожного дела, то между многочисленными конкурирующими линиями возникло множество конкурентных тарифов, опускавшихся до самого низкого уровня ставок,—в случаях тарифной войны спускавшихся даже ниже себестоимости. По сравнению с этими сквозными тарифами, тарифы местного сообщения были очень высоки и сознательно поддерживались на возможно более высоком уровне,для того чтобы служить возмещением ущерба от низких ставок конкурентных сквозных тарифов. Вследствие этой крупной разницы в уровне конкурентных и местных тарифов, составлявшей

характерную черту системы конкуренции, применение оговорки об обратном действии стало очень затруднительным. Напротив, в Пруссии, Австрии и во всей Германии вследствие господства системы государственных железных дорог этот основной принцип проводился очень строго, за исключением случаев конкуренции с заграницей.

Публичность, постоянство, простота и единство тарифов. Обозначенные этими лозунгами требования усовершенствования тарифов путем вмешательства государственного управления вызваны отчасти легкопонятными соображениями целесообразности и могут быть осуществлены столь же легкими мероприятиями; отчасти же они основываются на экономическом и общем государственном развитии, которое, под влиянием самих же железных дорог, стремится к объединению и единообразию во всех отношениях.

Публичность тарифов не только облегчает пользование железной дорогой, избавляя от необходимости получения каждый раз устных или письменных разъяснений относительно тарифов, но она является, кроме того, совершенно необходимой для предоставления грузоотправителям возможности контроля за отсутствием нарушений принципа равного отношения. Здесь представляется наиболее простым обеспечивать подлинность опубликовываемых тарифов путем официального издания печатных тарифных сборников. Подобно тому, как закон только тогда имеет силу, когда он опубликован в установленном порядке, так же точно и применение тарифов должно быть поставлено в зависимость от определенного, обязательного порядка их опубликования. Подобный же порядок опубликования всех тарифных изменений должен давать возможность всякому постоянно быть в курсе тарифных ставок, с которыми он в каждом данном случае должен считаться.

В Пруссии уже многократно упоминавшийся железнодорожный закон 1838 г. предписывал, чтобы все тарифы и все позднейшие их изменения тотчас же в момент вступления в силу, а, в случае повышения, уже за шесть недель до этого момента, должны доводиться до сведения правительства и опубликовываться во всеобщее сведение. В концессионных актах правительство в большинстве случаев оставляло за собой право утверждения тарифов, вслед за которым должно было происходить их опубликование. Опубликованию за шесть недель до введения в действие подлежат также и все акты отмены и ограничений, вносимых в тарифы прямого сообщения, если с ними связано повышение тарифов. Совершенно точные постановления определяют форму опубликования, периодические издания, могущие служить местом опубликования и т. д. Подобный же порядок существовал и в других германских государствах.

Для всех участвующих в Бернском международном соглашении о железнодорожном грузовом сообщении государств и железнодорожных

управлений в силу § 11 соглашения обязательным является „надлежащее“ опубликование тарифов, под угрозой в противном случае их недействительности для международного сообщения. Что должно разуметься под „надлежащим“ опубликованием, определяют нормы, действующие в отдельных государствах. В Австрии, впрочем, уже в концессионных актах, равно как и в уставе железнодорожной эксплоатации 1851 г., а также в законе о концессиях 1854 г. содержалось предписание об опубликовании тарифов, по примеру французских концессий, послуживших здесь образцом. Подробный декрет австрийского министерства железных дорог 1905 г. является последним по времени актом, регулирующим все относящиеся сюда вопросы.

Англия в течение долгого времени удовлетворялась предписанием того, чтобы на каждой станции в течение служебных часов для бесплатного пользования всем и каждому предоставлялась книга, содержащая все ставки провозных плат в грузовом сообщении до всех станций, находящихся в прямом сообщении с данной, включая сюда и тарифы, установленные на основании особых соглашеиий, с обозначением всех расстояний. Для пассажирского же сообщения рядом с билетной кассой должны были быть вывешены на видном месте печатные или рукописные таблицы с обозначением цены всех выдаваемых в данной кассе билетов. Достаточность такого порядка в отношении грузовых тарифов может быть объяснена только тем, что деловые люди интересуются исключительно тарифами, касающимися специальной отрасли деятельности каждого из них, а мелкие отправки обычного характера по большей части осуществляются через посредство экспедиторов.

Северо-Американские Соединенные Штаты вначале следовали английскому образцу. Лишь федеральный транспортный закон подробным образом урегулировал опубликование тарифов, а упоминавшийся выше дополнительный закон с полной строгостью проводит принцип публичности всех тарифов и обязательности для железных дорог представления всех тарифных материалов, поскольку они касаются сообщения между отдельными штатами, на утверждение соответствующих учреждений. Федеральное транспортное ведомство в связи с этим во всех подробностях урегулировало формы вновь издаваемых тарифов, а также установило точные правила для представления всех материалов, от проверки которых зависит утверждение подлежащих опубликованию тарифов.

П о с т о я н с т в о тарифов имеет огромное значение вследствие сильного влияния железнодорожных тарифов на общие условия образования цен и рыночной конкуренции. В первоначальный период развития железных дорог этот принцип не выступал во всем своем значении, и быстро следовавшие одна за другой смены тарифов были проявлением са̀мого хода этого развития. Как только, однако, был достигнут известный уровень постоянства и зрелости, сразу же выяснилось значение необходимости не подвергать тарифы изменениям без особенно серьезных оснований и даже тогда только при условии предоставления возможно большей отсрочки введения в действие изменений. В этом направлении постоянство может обеспечиваться специальными административными мероприятиями, напр., предписа-

нием, что раз введенные тарифы должны оставаться неизменными в течение известного минимального срока (напр., в Швейцарии—пассажирские тарифы в течение шести месяцев, грузовые тарифы в течение года, пониженные пассажирские тарифы в течении трех месяцев, пониженные грузовые тарифы в течение года), всякие же изменения должны вступать в силу лишь по прошествии известного времени после опубликования.

Уже первые французские концессионные акты 40-х годов прошлого столетия содержали предписание, что изменение тарифов вступает в силу лишь через месяц по опубликовании и что пониженные тарифы не могут вновь повышаться раньше, чем через три месяца. Австрийский регламент железнодорожной эксплоатации 1910 г., подобно германскому, устанавливает срок для вступления в силу всяких повышений тарифов и ухудшений условий перевозки—в два месяца (ранее шесть недель). Той же цели служит в известной мере уже самое предписание о представлении новых тарифов на утверждение с приложением точной мотивировки. В стране тарифной свободы—в Англии, до введения определенных сроков для изменения тарифов, в качестве средства для оказания льгот отдельным грузоотправителям дороги пользовались установлением тарифов, действительных сроком только на один день (так наз. midnight tariffs). Посвященные лица могли в этот день сдавать свои уже совершенно готовые к отправке грузы по пониженному тарифу, тогда как все остальные клиенты железной дороги не имели времени использовать понижение тарифа.

Принципом постоянства не исключается общее повышение тарифов, которое становится необходимым в силу общих и длительных изменений уровня цен. Однако, подобное повышение представляет принципиальный вопрос, который может быть разрешен лишь путем детального исследования беспристрастно установленных мотивов, причем вопрос о степени повышения представляет не меньшие затруднения, чем вопрос о самом проведении его. При системе государственных железных дорог государство само решает этот вопрос. Должно ли быть предоставлено право такого решения частным железным дорогам, зависит от того, насколько они связаны в установлении тарифов правительственным утверждением. Это как раз является, как известно, вопросом, имеющим особенно актуальное значение в наше время. Нельзя спорить с тем, что если бы даже война не разразилась, этот вопрос все равно должен был бы быть давно поднят. Громадное повышение цен и заработной платы, имевшее место к концу прошлого и вначале нашего столетия, настолько увеличило издержки железнодорожной эксплоатации, что по окончании благоприятной конъюнктуры в конце первого десятилетия нашего века неизбежно сама собой выявилась необходимость следовать в отношении тарифов общему повышению цен. Вследствие войны это явление лишь ускорилось и усили-

лось до гигантских размеров. Повышение тарифов, в котором выражается обесценение денег, характеризует собой настоящий переходный период. Окончательное выяснение размера повышения обусловлено возвратом к нормальному ходу хозяйственного развития, когда установится окончательное различие грядущего среднего уровня цен от прошлого. Руководящим принципом общественно-хозяйственного регулирования в этом отношении может быть только стремление к сохранению прежнего равновесия всех отдельных экономических факторов в новых условиях образования цен.

Простота, иными словами, ясность и обозримость тарифов, есть требование, которое легко осуществимо в отношении пассажирских, но может быть удовлетворено лишь в очень ограниченной степени в отношении грузовых тарифов. Однако, именно в отношении грузовых тарифов к его осуществлению следует всячески стремиться, так как только таким образом грузоотправителям дается уверенность в применении к ним правильного тарифа. Чем более расширяются транспортные связи с развитием железных дорог и чем в большей степени различные особенные условия хозяйственной жизни должны быть учитываемы путем установления особых тарифов, тем более запутанными неизбежно становятся грузовые тарифы, вследствие чего техника эксплоатации применяет все вспомогательные средства для такого построения тарифных схем, которое бы облегчало нахождение подлежащей применению в каждом отдельном случае тарифной ставки, а по возможности также и вычисление подлежащего взиманию общего размера провозной платы.

Толщина тарифных сводов обычно вызывает у профанов совершенно неправильное впечатление. Опытный деловой человек легко научается владеть ими и после некоторого упражнения с удобством ими пользуется. При этом не следует упускать из виду, что, как об этом уже упоминалось в общей части (т. I, стр. 152), бо́льшая часть грузовых перевозок происходит при содействии посредников, которым тарифы хорошо знакомы во всех подробностях. Вследствие этого отнюдь не представляется необходимым исключительно в целях упрощения переходить к такой тарифной форме (напр., к единому тарифу вагонной вместимости), которая, хоть и обладает простотой, но в других отношениях представляется неприемлемой.

Действительные недочеты в разбираемом отношении бывают тогда, когда в силу раздробленности железнодорожной сети возникает конкуренция в узловых пунктах, очень оживленная и с участием многих линий. Тогда получается путаница

в тарифах, действительных одновременно или отчасти покрывающих друг друга,—путаница которая зачастую исключает достоверность вычисления провозной платы [1]). Но здесь делу можно помочь не путем тарифных мероприятий, а только путем устранения основной причины раздробленности сети. В этом случае справедливо выдвигают требование объединения тарифов. Но такое объединение является тогда мероприятием, имеющим гораздо более глубокие основания, чем просто формальный критерий простоты тарифов. Здесь государственное управление имеет законный повод к вмешательству.

Единство тарифов, распространяющееся на несколько железнодорожных управлений, является результатом естественного хода развития железнодорожного дела. Оно характеризуется известным ступенчатым характером, который имеет очень существенное значение для его обоснования и результатов. Низшая ступень характеризуется совпадением в строении тарифных схем и в эксплоатационно-экономических основаниях тарифов; это—формальное единство тарифов. Высшая ступень присоединяет к этому совпадение самих конкретных ставок, т. е. одинаковый уровень провозных плат, что обозначается, как материальное единство тарифов. При государственной системе железных дорог, если только территория государства не является слишком крупной и представляющей большие хозяйственные различия по отдельным районам, общим правилом является материальное единство тарифов.

Формальное единство объемлет классификацию грузов и все дополнительные постановления. Тем самым оно уже в значительной степени способствует упрощению тарифов. Это соображение, касающееся интересов грузоотправителей, не является, однако, единственным определяющим основанием для устано-

---

[1]) В начале 1882 г. на 39-ти железнодорожных линиях Австрии существовало в грузовом сообщении 46 местных тарифов с 36-ю дополнениями и 14-ю исключительными тарифами; 75 внутренних сквозных тарифов с 55-ю дополнениями и 56-ю хлебными и угольными тарифами; далее, 186 тарифов международного сообщения, с 441-м дополнением и 134-мя хлебными и угольными тарифами, и наконец, еще 2869 рефакций. Положение дел в Германии около того же времени следующим образом характеризуется в отчете прусских государственных железных дорог за 1880-81 эксплоатационный год, стр. 233:

„Сборники тарифов отдельных железнодорожных управлений и союзов достигли скоро вновь невероятного объема, вследствие массы дополнений, которые почти целиком уничтожили установленную тарифной реформой 1877 г. обозримость тарифов. Согласно списку, составленному имперским ведомством железных дорог в декабре 1879 г., в то время — через два года после того, как было приступлено к проведению тарифной реформы—существовало для сообщения в пределах территории Германии 63 местных тарифа, 184 союзных тарифа прямого сообщения и 351 специальный тариф для отдельных грузов. К этому следует добавить для прямого международного сообщения еще 199 общих и 314 специальных тарифов для отдельных грузов. Отдельные союзные тарифы, в свою очередь, были разделены на многочисленные сборники. Так западный и северо-западный германский союзный тариф к концу 1880 г. состоял из 206 сборников с 863 дополнениями, центрально-германский союзный тариф из 33 сборников с 374 дополнениями и т. д.“.

вления такого единства. Такое основание в столь же значительной степени заключается во внутренней целесообразности тарифного единства для самой эксплоатации при расширении сообщения на линии различных ж.-д. управлений и, в конечном счете, при его распространении на всю ж.-д. сеть страны. Каждое отдельное железнодорожное управление, хотя бы оно и объединяло линии различного характера, с самого начала строит свои тарифы на определенных, соответствующих средним условиям, господствующим на всей его сети, основаниях. „Сквозное" сообщение, переходящее с одной сети на другую, требует специального соглашения относительно формальных тарифных основ, на которых оно должно быть построено, что влечет за собой единство в отношении этой части сообщения. С постепенным ходом развития эта часть сообщения приобретает все большее значение, охватывает все большее число отдельных железнодорожных единиц и распространяет, таким образом, формальное единство на все более широкую область сети. Отклонение этих согласованных тарифов от местных тарифов в пределах каждой отдельной транспортной единицы (во внутреннем или местном сообщении) вызывает вскоре значительные неудобства, а увеличение числа соглашений умножает число этих отклонений в такой степени, что внесение здесь упрощения путем приведения всех тарифов к единству в конце концов становится неизбежной необходимостью.

Так обстояло дело с германскими железными дорогами в начале 70-х годов прошлого столетия. Мотивы к проекту имперского железнодорожного закона (1874 г.) содержат по этому поводу следющие указания: „Совершенно справедливым является предположение, что каждое отдельное управление применяет ровно столько отдельных союзных классификаций грузов с бо́льшими или меньшими отклонениями одна от другой, сколько существует союзов, в которых принимает участие данное отдельное управление. Если при этом принять во внимание, что к концу 1873 г. на германских железных дорогах, кроме 57 местных тарифов от 5 до 10 классов каждый, существует еще 571 союзный тариф сквозного сообщения с не меньшим количеством классов, и что географические области действия отдельных союзных соглашений на одних и тех же крупных маршрутах многократно пересекаются, так что один и тот же участок пути часто принадлежит к нескольким союзам, из которых каждый соединяет этот участок с другими, принадлежащими к тому же большому маршруту,—то никого не может удивить, что различие классификаций привело к такому состоянию путаницы, которое не только затрудняет пользование тарифами и ориентировку в них для публики, но и наносит значительный ущерб их применимости, не давая возможности даже самым опытным чиновникам экспедиции грузов применять тарифы правильным образом".

Таким образом, формальное единство тарифов в силу чисто эксплоатационных нужд вводится само собой, без всякого вме-

шательства со стороны государственной власти. Страны с господством частных железных дорог достигли подобным же образом единства железнодорожных тарифов, хотя, быть может, не всегда с желательной для грузоотправителей быстротой. Государство, держащее в своих руках всю железнодорожную сеть на своей территории, вводит такое единство с самого начала. Там, где государственные и частные железные дороги существуют одновременно, государство, понятным образом, может соответствующими организационными мероприятиями на своих линиях оказать влияние на общее развитие тарифного дела в стране, а иногда оно может предпринять и публично-правовое обязательное установление общих тарифных основ. Наиболее подходящим средством для установления и обеспечения единообразия тарифов представляется организация единого союзного тарифного центра, в компентенцию которого входит все дальнейшее развитие тарифов.

Показательным в этом отношении является тот факт, что Clearing House'у, который английские железные дороги организовали в качестве такого единого центра в области тарифного дела (наряду с другими, осуществляемыми им задачами, касающимися прямого сообщения) было предоставлено правовое положение корпорации, так как он является длящимся союзом, в котором меньшинство всегда должно подчиняться решениям большинства.

Государство в указанном отношении оказывает влияние также и косвенным путем, добиваясь при самой выдаче концессий образования больших сетей, а впоследствии поощряя образование крупных железнодорожных союзов.

Необходимость установления тарифного единства лучше всего может быть показана иллюстрацией того отношения, в котором сквозное сообщение находится к местному сообщению в пределах отдельной дороги—по размерам перевозок. В Германии, напр., в 1912 г. из общего итога грузовых перевозок по всем отдельным железнодорожным управлениям (473,9 милл. тонн) 160,5 милл. т., т. е. 34%, пришлось на местное сообщение в пределах отдельных управлений и 313,4 милл. т. т. е. 66% — на сквозное сообщение с другими дорогами (отсюда 245,3 милл. т. внутри страны и 68,1 милл. т. в международном сообщении). В том же самом году соответствующее отношение на прежних австрийских государственных железных дорогах было следующее: общий итог перевозок—84,2 милл. т., из них 40,6 милл. т., т. е. 48,2%, пришлось на местное сообщение и 43,6 милл. т. т. е. 51,8%, на сквозное сообщение (отсюда 18,6 милл. т. внутри страны и 25 милл. т. в международном сообщении). Полная картина, правда, могла бы быть получена только в случае указания числа и характера отдельных грузов или общего размера провозных плат, полученных по каждому отдельному виду сообщения. Там, где существуют крупные железнодорожные сети, сообщение на которых находится под господством одного центрального пункта, как это имеет место во Франции и в Англии,—там прямое сообщение, понятно, играет меньшую роль

Мелкие страны, через которые идет сильное транзитное движение, напротив, показывают очень высокую процентную долю перевозок в сквозном сообщении.

Чем больше та область, на которую распространяется формальное единство тарифов, или чем большее число отдельных железнодорожных управлений она охватывает, тем бóльшим должно быть количество случаев, в которых это единство отчасти противоречит интересам отдельных железных дорог. Классификация грузов, которая, руководствуясь известными средними, никогда не может в точности отвечать транспортному значению каждого отдельного сорта груза, должна обладать этим неизбежным недостатком в еще более сильной степени, если она относится к предприятиям различного экономического характера. Отсюда возникает необходимость в исключительных тарифных мероприятиях, органичивающих строгое единообразие, так что в отдельном случае может являться спорным, желательно ли дальнейшее расширение формального единства тарифов.

В Германии в грузовом движении формальное единство тарифов было достигнуто в 1877 г. в порядке осуществленного под давлением правительства соглашения всех железных дорог. Это было сделано путем введения так назыв. реформированного тарифа, установившего общую тарифную схему с одними и теми же классами. В своих основных чертах этот тариф действует и поныне. Для его дальнейшего развития была назначена постоянная тарифная комиссия в составе представителей германских государственных и частных железных дорог, а также представителей заинтересованных кругов населения. Ее задачей является предварительное обсуждение постановлений, принимаемых затем генеральным съездом германских железных дорог, созываемым раз в год министром общественных работ в Берлине.

В Австро-Венгрии уже в 1876 г. было достигнуто формальное единство тарифов на всех тогдашних главных магистралях, за исключением Южных дорог. Этот тариф также в своих главных основаниях существует до настоящих дней. Его развитие (в особенности в отношении общей классификации грузов) составляло до катастрофы 1918 г. задачу тарифного комитета так назыв. „общей директорской конференции“, в котором, правда, в отличие от Германии, не были представлены заинтересованные в грузовом транспорте круги. В 1893 г., благодаря присоединению Южных дорог, которые до тех пор строили свои тарифы по французскому образцу, было достигнуто формальное единство тарифов во всем государстве. Относительно Соединенных Штатов см. параграф „Конкурентные тарифы и тарифные соглашения“, глава 4, отдел В.

Прогресс единообразия тарифов вплоть до установления единых тарифных ставок ближайшим образом является результатом самого хода развития железных дорог, который при включении всех частей единого административного района в одну железнодорожную сеть влечет за собой известное уравнение

экономических условий. Этому уравнению и соответствует сближение уровней провозных плат. Однако указанная тенденция к уравнению ставок не выходит за пределы известного сближения их. Всегда остаются некоторые различия, основанные на естественных различиях экономического положения, связанных с отдельными географическими районами. В пассажирском и грузовом сообщении железных дорог даже по современному положению вещей различия в себестоимости в отдельных районах страны, равно как и различия в общем экономическом положении этих районов и в распределении влияния железных дорог на отдельные группы населения,—слишком значительны, для того чтобы материальное единство тарифов могло считаться непреложным заветом хозяйственной рациональности (т. I, стр. 153 и сл.). Установление одинаковых размеров провозных плат предполагает здесь необходимость руководстбоваться общими и средними данными, для которой оправдание может быть найдено только в коллективном сознании всего государственного союза.

Все вышеизложенное относилось к железным дорогам высшего разряда. Малые железные дороги и в этом отношении выделяются из сферы действия общих принципов государственной тарифной политики, их тариф должен устанавливаться самостоятельно в соответствии с местными условиями.

О тарифном единстве в особенности. Вопрос о том, насколько материальное единство тарифов является неустранимым требованием общественного хозяйства, нуждается в более детальном исследовании. Характерным для этого вопроса является то обстоятельство, что требование полного единства тарифов в пределах целой страны может быть обосновано только ссылкой на чувство. Лучшим доказательством этого служит тот факт, что в заявлениях заинтересованных лиц, в особенности в отношении грузового движения, только говорится о необходимости единства тарифов, но никогда не приводится разумных оснований для этого. Единство считают простым выводом из принципа равного отношения и требуют его просто так, без дальнейшего, как нечто само собой разумеющееся. На этом требовании постоянно обосновывается также и стремление к переходу железных дорог в собственность государства, т. к. полагают, что государственная собственность сама собой приводит к установлению этого единства.

Здесь следует иметь в виду один очень важный пункт. Равенство плат понимается только в том смысле, в котором оно выше (на стр. 66 оргинала) было установлено в качестве неизбежного последствия системы общественного хозяйства, именно в смысле относительного, а не абсолютного равенства,

равенства на единицу-измеритель (единство ставки), но не равенства самой суммы платы. Только весьма немногие голоса раздавались в защиту дальнейшего развития единства вплоть до установления единого тарифа в строгом смысле этого слова. Однако эти воззрения никогда не имели успеха в общественном мнении. Объясняется это тем, что ссылка на аналогичные явления в области почтовых тарифов является неправомерной. В области почтового дела, как мы это видели в своем месте, развитие в указанном направлени было обусловлено не только принципиальными основаниями общественно-хозяйственной системы, но и особыми причинами, заключающимися в своеобразии соответствующих потребностей и средств их удовлетворения. Эти обстоятельства не имеют никакого отношения к железным дорогам, почему попытка подобного обоснования разбираемых проектов и оказалась несостоятельной.

Вследствие этого осталось только требование приведения всех плат за отдельные транспортные услуги к известному среднему уровню, требование, которому удовлетворял уже старый гужевой способ перевозки „на почтовых". Это означает непринятие во внимание при установлении размеров ставок местных различий в себестоимости перевозки внутри каждого отдельного района. Однако и этот принцип в строго-абсолютной общности вовсе не является непререкаемым для железных дорог. Местные различия в издержках перевозки для железных дорог имеют гораздо большее значение, чем для старых гужевых перевозок почтой, уже потому одному, что для последних не играют роли капитальные затраты по сооружению пути. Поэтому установление провозных плат вне всякого соответствия с этими местными различиями отнюдь не связано необходимой связью с переходом к общественно-хозяйственной системе железнодорожного хозяйства. Об этом свидетельствует пример государств, в которых существуют крупные частные железнодорожные сети с тарифами различной высоты, и эти различия тарифов отнюдь не рассматриваются как противоречащие экономическим задачам государства или как приносящие вред народному хозяйству [1]). При системе

[1]). Ни один беспристрастный наблюдатель экономического положения различных государств не будет утверждать, что, напр., Англия или Франция характеризуются какой бы то ни было отсталостью в экономическом отношении, связанной с различиями железнодорожных тарифов на отдельных дорогах. Вследствие этого, мнение Ульриха („Die Klassifikation der Eisenbahnen", Archiv für Eisenbahnwesen, 1884, стр. 109), утверждающего, „что различия в ставках на единицу в тарифах частных железных дорог безусловно противоречат общим интересам", представляется односторонним воззрением. Эта односторонность проявляется и в непосредственно следующей затем его фразе: „Прежде всего, принцип справедливости и равного отношения ко всем частям государства и ко всем его гражданам требует единства всей тарифной системы, единства ставок и возможно большего ограничения всех исключительных тарифных постановлений. Именно то обстоятельсгво, что соответствующее общим интересам единое регулирование всего тарифного дела, как

государственных железных дорог в небольшой стране с относительным единством экономических условий и с интенсивно развитым железнодорожным сообщением тарифное единство несомненно будет вполне уместным. В государстве средних размеров с большой интенсивностью сообщения, но со значительными различиями в хозяйственных условиях отдельных областей страны формальное единство тарифов является совершенно достаточным для целей общественного хозяйства. Но здесь материального единства тарифов может требовать само государственное сознание, в особенности при таких условиях, какие имели место в Пруссии при переходе к государственной железнодорожной системе. Даже прежняя имперская германская конституция передала империи контроль над тарифным делом в направлении к возможно большему единству и к возможно более низкому уровню тарифов, причем тарифное единство было принципиально установлено внесением в конституцию единого „пфеннигового тарифа“ на перевозку угля и наиболее дешевых громоздких грузов. Это установление жел.-дорожного тарифного единства может служить даже политическому объединению страны, как это, напр., имело место в Италии. В отношении пассажирского движения стремление к единству тарифных ставок может в большей степени считаться правомерным, чем в отношении грузового движения, где экономические особенности всегда учитываются путем предоставления исключительных тарифов, и единство является только частичным [1]).

Одной из важнейших целей, которые преследовало прусское правительство при установлении исключительных тарифов, было способствование возможно большему уравнению всех отдельных производительных районов страны в условиях конкуренции между собой. Подобными тарифами нарушается тарифное единство именно в силу указанных соображений общественного хозяйства. Здесь, таким образом, экономическое уравнение всех граждан государства осуществляется именно путем введения неравных тарифов. Весьма интересным является то, что американская Interstate Commission до настоящего времени держится того принципа, что не дело железной дороги искусственными мероприятиями вносить изменения в обусловленные естественными обстоятельствами различия в условиях взаимной конкуренции между отдельными районами страны. Лишь не для особенно больших районов

показывает опыт, не может быть достигнуто при системе частных железных дорог, послужило во многих случаях решающим основанием для перехода к государственной железнодорожной системе“. Последнее является действительным фактом, однако этому определяющему основанию не может быть приписан характер экономической аксиомы, т. к. для него решающее значение имеет общее направление политики государства.

[1]). В Пруссии 60% всех грузовых перевозок (в тонно-километрах), перевозятся по исключительным тарифам. Однако впечатление от этой цифры является обманчивым т. к. ряд исключительных тарифов действителен для всей сети и, таким образом, только по имени является исключительными тарифами. Все же доля ограниченных по месту применения тарифов в общем итоге перевозок является значительной.

поощряется конкуренция отдельных рынков. Пруссия, правда, и является таким „не особенно большим“ районом по американскому масштабу.

В больших государствах ограничение тарифного единства основными различиями территориальных условий отдельных районов вряд ли подлежит какому-либо сомнению. В царской России первоначально справедливо различались три группы железных дорог, представлявшие известные тарифные различия— правда, не в очень значительной степени. Тариф 1893 г. пошел значительно дальше в отношении их объединения. Если в Соединенных Штатах Северной Америки когда нибудь будет иметь место переход железных дорог в руки государства, вряд ли кто нибудь будет ожидать установления единого тарифа для всей территории федерации.

Стремление к установлению единства во что бы то ни стало может также легко упустить из вида те границы, которые ставятся финансовыми соображениями. Если отдельные ставки не приспособлены к экономическим условиям наименее благоприятно поставленных районов или линий, то последствием этого может быть понижение доходности, противоречащее финансовым принципам железнодорожного управления. Все же средством к сохранению единства тарифов и в данном случае в известной мере является установление специальных надбавок на общий тариф для подъездных путей, для линий с особенно высокой себестоимостью эксплоатации („надбавки на горных линиях“) и т. д.

В пассажирском сообщении развитие по большей части уже дошло до установления полного единства или. по крайней мере, приблизительного равенства тарифных ставок. Различия пассажирских тарифов германских государственных железных дорог, распространявшиеся также на перевозку багажа и на дополнительные сборы были устранены тарифной реформой 1907 г., в силу которой в Германии ныне существует единая тарифная система с едиными ставками, из которой имеется лишь очень небольшое количество исключений. В результате перехода железных дорог после революции к обще-имперскому правительству, здесь установилось полное единство. В Австрии с 1877 г. для частных железных дорог существовал по закону максимальный тариф, который в известном отношении действовал нивеллирующим образом. Введенный в 1890 г. на государственных железных дорогах поясной тариф мало по малу был заимствован также и отдельными частными дорогами, что привело к довольно далеко идущему единству тарифов. В современной немецкой Австрии на оставшейся у нее государственной железнодорожной сети, само собой, существует единый тариф. В Венгрии единый тариф на государственных железных дорогах существует с 1889 г. В Италии тарифное единство существует с 1885 г. с весьма значительными отклонениями на частных подъездных ветвях. В течение известного периода на перевальных участках через Апеннины, где издержки очень

высоки, существовала тарифная надбавка, но она была уничтожена, как противоречащая принципу равного отношения. Бельгия и Голландия имеют на своих государственных железнодорожных сетях, само собой разумеется, единый тариф, равно как и Скандинавские государства, за исключением отдельных подъездных ветвей. В России с 1894 г. для всех государственных и частных железных дорог существовал единый нормальный тариф, из действия которого были исключены лишь некоторые отдельные линии. Французские частные железные дороги по условиям своих концессий имеют, правда, различные максимальные тарифы, но постепенно на них установилось значительное сближение размеров действительно взимаемых тарифных ставок. В Англии и в Соединенных Штатах существует только формальное тарифное единство, но фактически размеры провозных плат колеблются лишь очень незначительно около известных средних ставок. Очень характерным для разбираемого вопроса является то, что в Северной Америке первоначально целый ряд штатов назначил одну и ту же ставку для пассажирского движения (три цента на милю), и другие дороги, позднее при полной свободе установления тарифов, приняли ту же самую ставку.

В грузовом сообщении на германских железных дорогах уже в 1880 г. было достигнуто единство провозных плат. Напротив, в отношении станционных сборов за нагрузку и выгрузку (имеющих как раз наименьшее значение) сохранились незначительные отличия между тарифами на железнодорожных сетях отдельных немецких государств. Переход жел. дорог к центральной имперской власти приведет здесь к установлению полного тарифного единства. В прежней Австрии материальное единство тарифов не могло быть достигнуто. Только в области дополнительных сборов существовало такое единство, хотя и нарушаемое единичными отклонениями. В Бельгии и Голландии государственные и частные железные дороги имеют одну и ту же классификацию грузов и одинаковые ставки на единицу. В Голландии отдельные исключительные тарифы сохранены только для внутреннего местного сообщения в пределах каждой отдельной дороги. Во Франции существует только формальное тарифное единство, но с незначительными отклонениями ставок на единицу у различных железнодорожных компаний. В Италии с 1907 г. существует полное единство тарифов во внутреннем сообщении государственной жел.-дор. сети и в прямом сквозном сообщении этой сети с частными железными дорогами. Clearing house classification английских железных дорог первоначально распространялась только на прямое сообщение, но позднее была расширена также и на местное сообщение. В новейшее время в Англии пришли к единству классификаций и единству ставок максимальных тарифов. Это единство, таким образом, проявляется лишь постольку, поскольку максимальные тарифы находят себе применение.

Крайняя форма тарифного единства была бы достигнута при таком установлении тарифов, где были бы устранены также и всякие различия в оценке транспортных услуг со стороны потребителей, т. е. была бы уничтожена всякая классификация грузов на всей территории страны. В области пассажирского сообщения это имело бы результатом также и однородный ха-

рактер самих транспортных услуг. Должно ли демократическое развитие привести к такому положению, об этом у всякого может быть свое мнение. В Соединенных Штатах, где пассажирское сообщение первоначально было доктринерски организовано по такому принципу, он впоследствии был, как известно, нарушен введением „Пульмановских вагонов“. В грузовом сообщении отказ от тарификации грузов в соответствии с их ценностью отнюдь не является обязательным с общественно-хозяйственной точки зрения. Воззрение, что классификация грузов по ценности проистекает из частно-хозяйственного стремления к наживе, является совершенно несостоятельным. Напротив, мы знаем, что как раз этот способ тарификации имеет особенное социально-политическое значение в силу бóльшего обременения при нем наиболее платежеспособных грузов и возможности, благодаря этому, удешевления провозных плат для предметов широкого потребления.

Теоретическое значение Северо-Американского федерального транспортного закона. The Interstate Commerce Law—постановляет в § 1, что все тарифные ставки и дополнительные сборы в междуштатном сообщении должны быть „справедливыми и разумными“ (just and reasonable), но он не содержит никаких указаний признаков, по которым можно было бы определить, попадает ли определенный тариф в эту категорию или нет. Самим органам, на которые возложено применение закона, предоставлено в каждом данном случае составлять себе мнение об этом. Однако история возникновения закона дает некоторые указания относительно той концепции, которой руководствовался законодатель. Постановление закона по своим определяющим основаниям относится еще к фермерскому движению семидесятых годов. Это сильное и широкое народное движение в западных штатах американской федерации было вызвано, как на это уже указывалось ранее, беззастенчивым злоупотреблением своей фактической монополией со стороны частных железных дорог. Дороги поддерживали грузовые тарифы по произволу на возможно более высоком уровне. Хлебные тарифы они, правда, очень сильно понизили; с одной стороны, для поощрения хлебного экспорта на Восток и в Европу, а с другой стороны, под давлением ожесточенной конкурентной борьбы. Но за это они вознаграждали себя как можно более высокими местными тарифами. Общественное мнение заинтересованных кругов, восставшее против этого и потребовавшее помощи у правительств отдельных штатов, пользовалось очень резкими аргументами. Принимавшиеся на митингах резолюции гласили, что железные дороги делают из той власти, которая у них имеется благо-

даря монополии, такое же точно употребление, как рыцари-разбойники средневековья, грабившие на проезжих дорогах купцов. Железные дороги, конечно, имеют право на прибыль от своих предприятий, но провозные платы должны назначаться в таком размере, который бы не являлся разорительным для грузоотправителей. Тарифы должны быть справедливыми и правильными (слово equal одновременно имеет второй смысл „равномерными“), т. е. они должны отвечать интересам обеих сторон. В таком случае не должно иметь места взимание значительно более низких плат за перевозку до более отдаленных пунктов сравнительно с более близкими, когда грузы часто приходится отправлять сначала на дальнюю станцию, а потом обратно, на промежуточную станцию, внося новую плату. Больше того, иногда, если грузоотправитель желает выгрузить отправленный на более отдаленную станцию назначения груз на промежуточной станции, железная дорога требует специальной доплаты. Несомненно противоречит всякому здравому смыслу, если таким образом, за услугу, причиняющую меньшие издержки, требуют более высокую цену, а за перевозку, обходящуюся более дорого, взимают, наоборот, низкую плату. Всем этим злоупотреблениям государство должно положить конец, предписав железным дорогам справедливые и разумные тарифы.

В том же направлении шли дебаты в федеральных законодательных учреждениях, когда перед ними встал этот вопрос в отношении сообщения между отдельными штатами. Правда, здесь оказалось также и влияние соответствующих мероприятий европейских государств и, в частности, английской оговорки о due and reasonable facilities, что видно из самого текста закона. Таким образом, о сущности этого постановления закона не может быть никакого сомнения. В этом постановлении выражена идея justum pretium и в наивной форме проявлено сознание того, что общественное хозяйство стремится к такому установлению цен, которое бы обеспечивало взаимость и соответственность пользы для обеих сторон. Таково теоретическое содержание того воззрения, которое лежит в основе тарифного закона.

Своими корнями это воззрение уходит вглубь средневековой хозяйственной организаиии. Последняя часто характеризовалась отдельными местными монополиями, которые ставили одни круги населения в отношении реализации определенных благ или услуг в зависимость от других. В силу этого сознавалась необходимость в установлении правительством твердых цен, которые бы давали защиту от эксплоатацни одним и в то же время обеспечивали бы достаточный доход другим. Было признано необходимым даже принуждение к продаже или к предоставлению услуги. Подобные отношения выделялись особенно в области транспорта. Мы уже имели случай отметить в отно-

шении водных путей „очередные рейсы“ и твердые таксы судовладельцев. На небезопасных дорогах средневековой Англии перевозчики (carriers) на вьючных лошадях, объединявшиеся часто в товарищества, имели фактическую монополию. Обычное право (common law) требовало от них обязательного приема к перевозке грузов за плату, подобно тому, как владелец гостиницы не имел права отказать в ночлеге путешественнику, а кузнец—отказаться подковать лошадь. Если кто нибудь на водном пути владел пристанью или причалом и предоставлял его в пользование другим за плату, то он считался обязанным никому не запрещать этого пользования, а посему имел право не более как на „достаточное“ вознагрождение. [1]) Эти правовые воззрения английские эмигранты принесли с собой в Новый Свет, а в Англии они нашли себе выражение в запутанной формулировке Железнодорожного Акта. Так „единство закона“ связывает примитивные условия прошлого с мощными образованиями современной экономической жизни и старые термины сохраняют при новых обстоятельствах свой смысл и свое оправдание.

Второе основное требование общественного хозяйства в тарифном—деле равенство условий для всех, мы находим в федеральном законе признанным и обеспеченным implicite в другом месте.

С этим несколько эмоциональным признаком справедливой цены связывается рациональное требование, чтобы плата по своему размеру соответствовала не только экономическому положению обеих сторон, но и основным условиям экономической обстановки данного отдельного случая, в особенности издержкам. Плата должна быть сама по себе „разумной“. Правда, для самих законодателей различение обоих признаков вряд ли было точным. В толковании закона оба прилагательных рассматривались как неразрывно связанные или даже как синонимы, так что обозначение „разумная плата“ казалось в отдельности достаточным. Однако этим стиралось очень важное различие. Тогда как под справедливой ценой следовало бы разуметь правильную плату с точки зрения общественного хозяйства, термин „разумная“ плата относится к правильному установлению платы с точки зрения экономии эксплоатации. Неотчетливое различение этих двух моментов в тарифном законе происходит от недостатка научной обработки его текста.

Федеральная комиссия должна была устанавливать, что̀ в каждом отдельном случае следует считать справедливой и разумной платой. Но здесь ей нечем было руководствоваться, кроме неясного представления, связанного с этими терминами в самом законе. То же самое относится и к судебной практике в случаях апелляции к суду на решения комиссии. Вследствие

---

[1]) Ср. первое из цитируемых в ближайшей выноске сочинений.

этого, смотря по отдельным случаям, имели место различные решения, которые под влиянием субъективных воззрений участвовавших в решении лиц, значительно отличались друг от друга по своему содержанию и довольно часто при одинаковых предпосылках противоречили друг другу. Таким образом, применение закона развивалось в порядке раздробленной казуистики, в основе которой не лежало никаких твердых теоретических убеждений. Вследствие этого комиссия с ее полу-судебными функциями и суды были принуждены сами строить теорию, т. е. только находить те общие положения, которые следовало бы применять к отдельным случаям. По понятным соображениям, нахождение этих общих положений было более легким в вопросе об определении справедливой платы, чем в вопросе об установлении экономически правильной платы, так как для последней предпосылками служат основные экономические условия, которые допускают различное истолкование и в отношении которых сама теория еще совершенно не пришла к общепризнанным результатам. Поэтому вполне стоит проследить проникновение руководящих идей сквозь чащу отдельных казусов [1]). Можно видеть, что в отношении требований общественного хозяйства точка зрения законодательства и учреждений, применяющих закон, совпадает с основными принципами железнодорожной политики европейских государств. В отношении экономии эксплоатации, несмотря на некоторые весьма значительные достигнутые результаты, все же не существует никакой законченной теории тарифов, и при таком казуистическом методе нужно будет долгое время, для того чтобы притти к ней, если только это вообще удастся, с тем чтобы иметь твердую основу для всех дальнейших решений. Если бы законодатели обратили внимание на немецкую экономическую теорию, они могли бы значительно сократить свой путь, но принятый ими метод вполне соответствовал национальному духу американцев, которые, без всяких предварительных соображений и не находясь под влиянием никаких теорий, прямо идут к цели,

В сравнении с европейским регулированием тарифов можно констатировать, что оба элементарных требования общественного хозяйства: нормальные платы и равенство плат, в вышеуказанном смысле, нашли себе выражение и в американском законе. В этом отношении

---

[1]). См. напр. Railroad Rate Regulation И. Х. Биля и Брюса Уаймана 2 изд. 1915. Это нагромождение 1164 параграфов и примечаний на 1200 стр., в котором основные принципы регулирования выводятся из решений сотен разбиравшихся в судах отдельных казусов. Далее см. М. Б. Гаммонд Railway rate theories of the Interstate Commerce Commission, 1911,—исследование отдельных решений федеральной транспортной комиссии в отношении теоретических воззрений, лежащих в основе этих решений.

имеет значение формула just and reasonable, на что обычно не обращают внимания. Слово—just—означает определение степени, в какой размер платы, устанавливаемый только по соображениям экономии эксплоатации—reasonable price—может быть модифицирован. Если этот размер в данном отдельном случае не дает потребителю железнодорожных услуг никакой пользы или дает недостаточную пользу, то комиссия имеет право и обязана предписать более низкую ставку, соответствующую смыслу справедливой цены. Напротив, в американском законе не предусмотрено общественно-хозяйственное регулирование тарифов с точки зрения особенных целей государственного союза. Это представляет прямое отличие от европейских порядков, остаток от старых воззрений на железную дорогу как на частное предприятие, подобное всякому другому. Лишь поскольку отдельные мероприятия в подобном направлении, напр., поощрение экспорта особенно низкими тарифами, совпадают с особенными интересами железных дорог и являются правильными, с точки зрения экономии эксплоатации как средства к усилению интенсивности движения, федеральная комиссия имеет повод к вмешательству. Однако и здесь все же существуют основания, внушающие дорогам благоразумное стремление к известному accommodement avec le ciel.—Такой случай, быть может, имеет место в предоставлении общей 25% скидки с тарифов для экспортных грузов.

В свете изложенных соображений Jnterstate Commerce Law приобретает для нас повышенное теоретическое значение. Его основная мысль, однако, чревата большими последствиями и в отношении практического его проведения. В нем заключается указание на хозяйственную доходность железных дорог, в соответствии с которой должны устанавливаться тарифы для того, чтобы отвечать также и интересам собственников железных дорог. Тем самым федаральной комиссии implicite было дано право влиять на повышение доходности железнодорожных предприятий и устанавливать тарифы с этой точки зрения. Но так как правовые основы этого вывода из тарифного закона могли показаться спорными, законодательство непосредственно имело повод определенным образом сделать этот вывод: оно сочло себя вынужденным возложить на федеральную комиссию функции исследования и установления финансового положения железных дорог. Соответствующая новелла к тарифному закону (1910 г). была необходимой чисто логически, и таким образом федеральная комиссия в конце концов получила право свободного разрешения того, требует ли фактическая доходность железных дорог повышения или понижения тарифа в каждом данном случае. Этим самым комиссия получипа такую власть в области регулирования тарифов, которая значительно превышает объем власти европейских государств в отношении частных железных дорог. Комиссия сделалась арбитражным судом по вопросам о тарифах и доходности, постановлению которого железные дороги

должны подчиняться [1]). В связи с подробными постановлениями, которые тарифный закон содержит относительно опубликования тарифов, их изменения, равномерности их применения, запрещения льгот и установления обратного действия, тарифное регулирование, отправной точкой которого является этот закон, представляется тем законодательным актом, в котором Соединенные Штаты восполнили все то в отношении общественно-хозяйственного регулирования железнодорожных тарифов, что до тех пор было ими упущено.

В английском законе 1881 г. подготовка и издание которого совпали с обсуждением американского транспортного закона, имеются аналогии с этим последним, что объясняется, очевидно, обменом мнений. В английском законе заинтересованным лицам предоставлено право апелляции к министерству торговли, в тех случаях, когда они считают свои интересы нарушенными вследствие слишком высоких или неравномерных тарифных ставок или каких нибудь притеснений и недобросовестного отношения со стороны железной дороги. Так как однако эти неопределенные выражения не содержат никаких точных указаний относительно того, что должно считаться признаком допустимости той или иной тарифной ставки или добросовестности отношения со стороны железной дороги, то приходится сказать, что мы имеем здесь дело с чисто словесным определением, которое однако содержит в себе смутное понятие justum pretium. Это постановление поэтому и не могло и иметь никаких практических результатов. Таким практическим результатом во всяком случае не может считаться обязанность министерства торговли рассматривать предъявляемые ему претензии и стремиться к достижению полюбовного соглашения между обоими сторонами. Это ограничение каждым отдельным случаем составляет решительное отличие от американского закона. Самое большее, обязанность министерства торговли от времени до времени давать отчет парламенту может считаться намерением установить позднее общее регулирование в порядке специального закона. Однако такой закон— если не говорить об уже упоминавшемся регулировании максимальных ставок—до сих пор не был издан.

Планомерное строительство сети в соответствии с транспортным значением отдельных железнодорожных линий. Хозяйственное значение планомерного сооружения железнодорожной сети в соответствии с основным законом направлений сообщения особенно ярко выступает в отношении железных дорог вследствие крупных затрат капитала, связанных с их сооружением. Все то, что в этом отношении применимо ко всем видам путей сообщения, проявляется на железных дорогах в особенно сильной степени. Такое устройство сети позволяет избежать тех недостатков, которые представляются неотвратимыми при пре-

---

[1]) Новейшее дополнение к закону (являющееся, впрочем, образцом неясности и поверхностности) стремится к гарантии известного минимального размера дохода, в соответствии с которым должны быть устанавливаемы тарифы.

доставлении свободы сооружения железных дорог частно-хозяйственным предприятиям, каковы например, постройка излишних линий на главных направлениях сообщения с исключительной целью конкуренции; выделение исключительно доходных линий и, вслествие этого, недостаточное внимание к боковым ветвям и к мало-доходным линиям; преждевременное или, наоборот, запоздалое сооружение отдельных участков сети, смотря по колебанию рыночной конъюнктуры или другим частным влияниям в отношении заинтересованных лиц; неправильное установление степени интенсивности сооружений и т. д.

Развитое выше (стр. 34) различение трех родов линий приобретает здесь практическое значение в качестве руководства для государственной экономической политики. Государственное управление должно на основе систематического упорядочения всех отдельных линий соответственно распределению транспортных потребностей по времени и месту (классификации) предусматривать объединение всех этих линий в единую сеть. Это, по понятным соображениям, может осуществляться только имеющим достаточно широкий кругозор и представляющим все различные интересы государственного союза центральным учреждением. Задачей центрального управления является, таким образом, выработка охватывающего все железные дороги высшего разряда плана железнодорожного строительства, который бы содержал определение трассы пути и сроков окончания сооружений, как главных, так и второстепенных линий в рамках единой государственной сети. При этом следует заботиться о создании законченных сетей, в которых доходные главные линии были бы связаны с второстепенными боковыми линиями со слабым движением. Неизбежная недостаточность имеющихся в каждый данный момент средств приводит к необходимости планомерной постепенности сооружения отдельных линий во времени. Само собою разумеется, мы вовсе не хотим сказать, что окончательное определение трассы всей сети должно иметь место сразу с самого начала на весь период ее развития до самого конца. Напротив, в каждый данный момент может быть выработан план только на известный ограниченный период времени, опираясь на существующие и могущие быть предвиденными потребности транспорта и оставляя открытыми возможности дальнейшего развития сети. Отсюда вытекает необходимость повторного пересмотра подобного ограниченного плана, который в каждый данный момент исходит из развития уже осуществленных основ, нередко устраняя прежние дефекты и учитывая наступившие тем временем хозяйственные или политические изменения. Главные линии сети, пожалуй, с самого начала

могут быть легко установлены по своему направлению вследствие экономических и общегосударственных целей, которым они предназначены служить. Напротив, на присоединение боковых линий очень часто оказывают влияние отдельные экономические события, которые подчас имеют место только под влиянием предыдущего развития железнодорожной сети. Политические изменения также создают в этом направленив особые задачи для государственного управления.

Легко понять, что при государственной системе железных дорог подобная планомерность достигается сама собой. Однако ее следует осуществлять и при частно-хозяйственной системе, именно для того, чтобы устранять те дефекты, в которые неизбежно впадает частное железнодорожное предприятие, будучи предоставлено само себе. План железнодорожного строительства распределяет линии по классу и времени постройки, с тем чтобы соответственно этому порядку предоставлять их в концессии частным компаниям.

Малые линии местного значения не должны быть включаемы в общий план сети. В отношении их центральное управление может оставить за собой только право запрещения таких планируемых местными заинтересованными кругами линий, которые повлекли бы своим сооружением намеренное или ненамеренное расстройство работы общегосударственной сети. Более далеко идущее вмешательство представляется необходимым тогда, когда линия местного значения совпадает с направлением предполагаемой к постройке боковой ветви. Публично-правовая форма отношения, в котором центральное управление находится к планам местных линий, экономически имеет подчиненное значение; она зависит от того или иного правового порядка в данной отдельной стране (формальная концессия или же только объявление линии общественно-полезной, и т. п.).

Имеющая здесь место административная задача в странах с господством частных железных дорог осуществлялась лишь очень недостаточным образом. Нам известно, что для ее осуществления совсем не было места в концессионном порядке Англии. Если предложения концессий бывали отклоняемы парламентом, то это имело место не вследствие несоответствия их какому-либо общему плану сети, а по второстепенным основаниям. Однако и в Англии, в конце концов, убедились в наличии здесь существенной неправильности, когда ошибочное расположение сети вследствие такого порядка концессионирования в ряде отдельных случаев проявилось в грубых дефектах. Однако, раз давши волю частной инициативе, ее уже трудно было затем ввести в границы. Об Америке в этом отношении вообще говорить не приходится. Из континентальных европейских государств только одна Франция с самого начала проводила определенный план сооружения сети жел. дорог высшего разряда и притом проводила его образцово и в даль-

нейшем развитии. Первый проект такого плана относится к 1838 г.; далее, такой план проводится в железнодорожном законе 1842 г. и затем в железнодорожных конвенциях с отдельными компаниями от 1859 г. с их систематическим различением между линиями du premier (ancien) réseau — главными магистралями — и линиями du second (nouveau) réseau — второстепенными. Далее план последовательно проводится Фрэйсине в 1878 г. и в новых конвенциях 1883 г., предусматривавших широко разветвленную сеть добавочных линий. В Австрии и Пруссии определение главных линий сети в начале предоставлялись частным предприятиям по мере их образования, однако, при выдаче им концессий все же имелось ввиду грядущее соединение главных магистралей в в законченную сеть. Но уже в 1841 г. в Австрии был разработан план систематического развития строительства главных линий непосредственно государством. По возвращении к системе частных железных дорог в 1854 г. был вновь выработан широкий план железнодорожного строительства. В Пруссии государственное железнодорожное управление во главе с Гейдтом стремилось к планомерному развитию железнодорожной сети. Однако в позднейшее время в обоих государствах вновь спорадически врывалась струя неравномерного железнодорожного строительства в связи с неправильным применением системы частных железных дорог. В других государствах точно также имели место начатки и возобновление планов, но не было места последовательному проведению раз намеченного плана.

Из мелких государств по планомерности железнодорожного строительства впереди всех шла Бельгия (закон 1834 г.), и пример ее послужил образцом для нескольких немецких государств. Начиная с 80-х годов, после окончательного огосударствления прусской железнодорожной сети она путем издания повторных специальных законов планомерно восполнялась и развивалась, Однако при этом имело место уже отмечавшееся выше недостаточное разграничение боковых и узко-местных линий, которое влекло за собой искажение правильного отношения между центральным и местным управлением.

Итальянское королевство самим ходом своего образования, слиянием воедино disjecta membra национального тела было поставлено перед этой задачей, которую оно пыталось разрешить в ряде планов железнодорожного строительства, соответствовавших отдельным фразам национального объединения.

В качестве слабой стороны многих таких планов железнодорожного строительства выяснилось сметное определение издержек сооружения, когда такое определение имело место одновременно с установлением плана (безразлично в одном и том же или в разных законодательных постановлениях) как в силу необходимости проведения сметы в государственном бюджете, так и для определения финансовых основ частных концессий. Это проявилось в особенности в начальный период железнодорожного строительства, но и позднее это имело место при известной неосмотрительности, в особенности при спешном внесении законопроектов; предполагаемый размер подлежащих затрате капиталов обычно указывался слишком низким и это впоследствии было задержкой или полной помехой в осуще-

ствлении плана. В планах строительства, рассчитанных на более долгие сроки, сюда присоединялось также и изменение уровня цен и заработной платы, которое разрушало все основания расчета. В позднейшее время проделанный горький опыт научил избегать этих ошибок при помощи более заботливого составления сметных предположений. Прусские сметы железнодорожного строительства в особенности блестяще выделяются в этом отношении, начиная с восьмидесятых годов. Особенно тяжкими бывали последствия этих недостатков сметных предположений в тех случаях, когда имелось ввиду участие заинтересованных кругов в образовании строительных капиталов и когда они потом отказывались делать взносы, выходившие за пределы первоначальных предположений.

Так, недостаточная заботливость в разработке сметы была основным недостатком большого итальянского строительства плана 1879 г. Этот план охватывал, наряду с несколькими главными линиями, также и линии 2-й, 3-й и 4-й категории (последние являются линиями местного значения) с участием в затратах местных заинтересованных кругов и общественных союзов. Но предполагаемые сооружения могли быть фактически выполнены лишь в очень незначительной части.

В связи с изложенным следует упомянуть еще об одном пункте, имеющем значение для правильного устройства сети. Естественная монополия, заключающаяся в полноте предоставляемых услуг, при нахождении железных дорог в собственности государства является совершенно достаточной для обеспечения концентрации перевозок на определенных линиях, которая необходима для полноты реализации их экономического эффекта. Если линии проводятся так, что сила протяжения грузов каждой из них может проявиться в наиболее полной степени, то имеет место самое выгодное расположение сети. Иными словами, поскольку государственное управление избегает конкуренции (с самим собой) между отдельными линиями, достигается наибольшая транспортная польза при наименьшей длине линий. Для частных железных дорог подобный же результат может быть достигнут путем предоставления правовой монополии. Однако, осложнение возникает вследствие связанного со сгущением сети пересечения линий в узловых пунктах. На государственной железнодорожной сети рациональное распределение перевозок происходит здесь само собой. На частных железных дорогах в тех случаях, когда линии различных предприятий встречаются в узловых пунктах, побуждение к конкуренции слишком сильно для того, чтобы они могли не поддаться ему в большинстве случаев. Так возникает конкурентная борьба за перевозки в узловых пунктах, которая в конце концов по

прошествии более или менее долгого срока заканчивается разделением перевозок. Все же часть прежнего объема перевозок всегда отнимается у старой линии с присоединением вновь построенной, и здесь возникает вопрос, совместимо ли это с ее монополией. Монополия, однако, не должна пониматься в столь безусловном смысле, что она может препятствовать сгущению сети. Напротив, сгущение сети с своей стороны не должно парализовать монополии отдельных дорог. Решение вопроса здесь фактически дается тем обстоятельством, что развитие железнодорожной сети требует известного времени, в течение которого подобное пересечение линий не имеет места. Кроме того, при рациональном развитии сети сгущение линий может иметь место первоначально только в пределах каждого отдельного самостоятельного управления. Однако, когда уже наступил момент образования узлов, следует требовать допущения только таких новых линий, которые имеют между узловыми пунктами совершенно самостоятельный район обслуживания, т. е. обслуживают такие перевозки, во имя которых исключительно их сооружение может быть оправдано. При этом с самого начала может быть оговорено такое распределение существующего и имеющего возникнуть движения, которое ограждает интересы старой линии. Это обстоятельство, правда, вряд ли когда-либо учитывалось вполне по достоинству. Государственные управления ошибочно допускали сооружение конкурентных линий, стремившихся, главным образом, к захвату перевозок в узловых пунктах и не имевших никакого или имевших самое незначительное самостоятельное транспортное значение. Это приводило к ошибочному расположению сети. Все сказанное, несомненно, очень трудно уложить в строгую формулу закона, но оно должно служить руководством сознательной практической политики. Обеспеченная таким образом, монополия влечет за собой наиболее правильное развитие сети.

С другой стороны, однако, как уже было замечено, следует заботиться о том, чтобы монополия не затрудняла и не препятствовала бы сгущению сети. В этом отношении государственное управление во многих странах с самого начала устраняет всякое право протеста существующих железных дорог против присоединения к ним боковых ветвей или продолжения главных линий. Иногда оно даже прямо предписывает принудительное допущение к пользованию узловыми станциями и даже отдельными участками чужих линий, для того чтобы в отдельных случаях высокая стоимость сооружения собственной станции или отдельного участка, которую можно сэкономить путем использования уже существующих сооружений

другой дороги, не служила бы препятствием к постройке новой линии.

Прусский железнодорожный закон 1838 г. обязывает железнодорожных концессионеров допускать к пользованию железной дорогой других предпринимателей за особую плату. Точно также уже самые ранние cahiers des charges французских железных дорог оговаривают такое право пользования для ветвей и продолжающих линий по отношению к главной линии, правда, на началах взаимности—в пользу этой последней. Английский общий железнодорожный акт 1845 г. обязывал концессионеров отдельной железнодорожной линии допускать курсирование на своем рельсовом пути паровозов и вагонов других компаний, устанавливая максимальные размеры возмещения, которое в праве за это взимать концессионеры. Оба упомянутых законодательных постановления, проистекали, правда, как уже указывалось, из представления, что подобное пользование железной дорогой при помощи подвижного состава, принадлежащего другим предпринимателям, со временем будет нормальным порядком железнодорожной эксплоатации. Английский закон намеренно был издан с целью возбуждения конкуренции между отдельными дорогами. Однако этим постановлениям может быть дано также и вполне законное применение, для того чтобы экономически правильно восполнить пробелы железнодорожной сети и такими дополнениями улучшить ее расположение. Еще в другом направлении следует заботиться о правильном расположении сети для устранения конкуренции. Необходимость в сооружении местных линий проявляется от случая к случаю и становится явной лишь в такой момент, когда сеть дорог высшего порядка уже достаточно развита. Это открывает возможность нарушения правильности строения сети со стороны местных железных дорог: такое нарушение может иметь место со стороны дорог, которые по своему направлению способны отвлекать перевозку от линий высшего разряда, или которые намеренно предполагаются к сооружению с целью добиться выкупа со стороны угрожаемого конкурента. Подобного рода явления могут быть указаны неоднократно. Так, один ловкий делец в Бельгии построил две местных линии, которые наносили вред государственным дорогам и поэтому были выкуплены у предпринимателя. Эту удавшуюся ему аферу он затем хотел повторить во Франции в еще большем масштабе, и уже достиг того, что скомбинировал целую сеть боковых линий, которая врезалась в существующую железнодорожную сеть и создавала конкурентные линии. Благодаря тяжкому экономическому кризису эта спекуляция провалилась. Государственное управление вынесло из этого факта тот урок, что центральному управлению должны быть предоставлены достаточные полномочия в отношении разрешения постройки местных железных дорог, для того чтобы оно имело возможность отказывать в постройке таких линий, которых приводили бы к подобным невыгодным последствиям. (Во Франции это было осуществлено в законе 1880 г., в силу которого предоставление концессий на железнодорожные линии d'interêt local всегда осуществляется в законодательном порядке; такие же оговорки в пользу центральной власти имеются в концессионных договорах других стран. В Пруссии в отношении малых линий с механической тягой вопрос решает правительственный президент (губернатор) в согласии с железнодорожным учреждением, какое ему укажет министр. В Бельгии, где благодаря

большой густоте железнодорожной сети местные линии в большинстве случаев представляют поперечное соединение других линий, цель была достигнута путем установления обязательности для них узкой колеи, которая, при двукратной перегрузке, пожалуй, действительно исключает возможность конкуренции. Кроме того, на случай все же проявляющегося отклонения перевозок от главных линий государству предоставлено право повышать тарифы соответствующей местной линии [1]).

Единообразие сооружения и эксплоатации. Всякое железнодорожное предприятие, государственное и частное, покоится на единообразии технического характера сооружения и эксплоатаций, которое оно первоначально проводит в пределах своей собственной дороги. Но уже с самого начального периода существования железных дорог отдельные предприятия отдавали себе отчет,—если не говорить об относительно немногочисленных случаях близорукости,—что они предназначены служить потребностям сообщения, выходящего за пределы отдельной линии, и поэтому с самого начала должны иметь ввиду известное единообразие сооружений и эксплоатации для нужд сквозного сообщения. Это, однако, не было бы достаточным для осуществления единообразия в том полном объеме, который обеспечивает наилучшую работу железных дорог. Не только в руководящих кругах отдельных предприятий могут быть различные мнения об относящихся сюда технических вопросах, но единообразию могут препятствовать также и частные интересы отдельных предприятий, которые требуют своеобразия в сооружениях, не считаясь с общими интересами. Вследствие этого становится необходимым вмешательство государственного управления, если желать достижения законченной организации железнодорожного дела. Кроме того, известные требования в отношении единообразия сооружения и эксплоатации могут обусловливаться в определенных деталях общегосударственными целями, которым может удовлетворить во всем их значении одна лишь общественно-хозяйственная организация.

---

[1]) Встречались и такие случаи, когда концессии на местные железные дороги использовались в порядке злоупотребления тем правительственным учреждением, которому было предоставлено право их выдавать, для того чтобы изъять из законодательного порядка сооружение новых дополнительных частей сети высшего разряда. Это могло иметь место в силу постановлений закона, настолько неопределенных, что усмотрению самих органов управления предоставлялось судить о том, какие линии являются дорогами местного значения. Благодаря этому могло происходить, что не только боковые линии значительного протяжения, но даже дополнительные участки сети магистралей получали концессии в качестве местных линий. Такие линии можно назвать ложными местными линиями. Если, таким образом, министерство путем предоставления таких концессий могло оказывать любезности партиями и даже отдельным лицам, то этим не исключалось и нарушение строения всей сети в целом. В этом отношении в Австрии показательным было одно известное министерство. Однако это злоупотребление не приняло чрезмерных размеров, так как верный своему долгу начальник отделения, которого никак нельзя были устранить, всеми силами сопротивлялся этому. Свидетельство в этом отношении ему выдал сам остроумный министр, заявивший, что „очень трудно служить при начальнике отделения В...“.

Кардинальным пунктом в техническом и хозяйственном отношении является ширина колеи, которая имеет решающее значение для масштабов нижнего строения и подвижного состава. В силу этого единство колеи обеспечивает возможность перехода подвижного состава с одних линий на другие в необходимом для потребностей сообщения объеме. Это имело решающее значение для деятельности государственного управления в данном направлении. Сюда же присоединились меры предосторожности в отношении безопасности движения. Таким образом, перед государственным управлением встала задача регулирования масштабов и технического характера отдельных элементов оборудования в направлении единообразия—задача нормализации. Использование железных дорог для военных целей повлекло за собой дальнейшие особенные мероприятия, выходящие за пределы обычных потребностей сообщения.

Единство колеи должно распространяться на всю сеть линий высшего разряда в целом, за исключением единичных, отдаленных частей сети, в особенности боковых линий, слабая интенсивность движения на которых делает рациональным значительное понижение издержек их сооружения путем прокладки более узкой колеи, несмотря на связанные с этим затруднения в „перебивке“ сообщения. В отношении малых линий местного значения единство колеи или съужение ее, т. е. возможность перехода подвижного состава или необходимость перегрузки на передаточной станции—есть вопрос, исключительно зависящий от точки зрения на их обособленные издержки, за исключением тех случаев, когда дорога носит смешанный характер с боковой линией или когда имеется ввиду в будущем включение дороги в сеть линий высшего разряда.

Показательным для вышеизложенного является тот процесс развития, который привел к установлению нормальной в наше время колеи шириной в 1,435 м. Как известно, эта колея совпадает с введенной Стивенсоном шириной колеи в 4 фута $8^1/_2$ дюймов в английских мерах. Однако другие английские инженеры считали необходимой более широкую колею, в особенности для повышения работоспособности и устойчивости паровозов. Вследствие этого в очень короткий срок в Англии образовалось 7 различных ширин колеи, вплоть до 7 английских футов (2.134 м.). Здесь совершенно не была учтена необходимость объединения железнодорожных предприятий в единую сеть. Жалобы, на связанные с этим затруднения движения, побудили парламент уже в 1845 г. назначить специальную комиссию для исследования этого вопроса. Отчет комиссии содержал в качестве конкретного вывода предложение, чтобы правительство предписало в будущем для всех строющихся и имеющих быть построенными железнодорожных линий единую колею и именно Стивенсоновскую, существовавшую на

большинстве линий. Что же касается уже находившихся в эксплоатации линий с более широкой колеей, то они либо должны быть перешиты на нормальную, либо должны быть приняты другие меры для перехода на эти линии вагонов с нормальной колеи. Очень показательным является то, что необходимость единой колеи обосновалась не только общими интересами транспорта, но и соображениями обороны страны, для которой существенно необходима быстрая и непрерывная переброска воинских поездов. Парламент принял решение об единстве колеи, но не предписал перестройки линий с более широкой колеей, мотивировав это желанием избежать требований соответствующих компаний о возмездии издержек по перестройке. Железные дороги, однако, мало-по-малу в собственных интересах сочли себя вынужденными перейти к нормальной колее или все же к допущению возможности перехода подвижного состава путем прокладки третьего рельса. Для Ирландии, где вопрос этот еще не возникал, была предписана ширина колеи в 5 ф. 3д. (1,6 м.).

На европейском континенте оборудование Стивенсоновских дорог было принято в качестве образца и была введена также и ширина их колеи. Первоначально это происходило в силу свободного решения железнодорожных предприятий, но очень скоро соответствующие предписания стали исходить от государства в самих условиях концессий. В Австрии уже при предварительном обсуждении первоначальных условий концессий в 1837 г. была установлена необходимость единой колеи. В Пруссии министерство общественных работ также уже в 1837 г. защищало против военного ведомства ту точку зрения, что ширина колеи подлежащих постройке железных дорог должна соответствовать колее заграничных дорог, в особенности, дорог Бельгии и Франции, с которыми уже тогда должны были быть установлены соединения, так как иначе был бы причинен значительный ущерб интересам торгового обмена. Это решение означало выбор Стивенсоновской колеи. Во Франции, правда, было незначительное отклонение от нее, которое, однако, не препятствовало переходу подвижного состава. Успехи техники в сооружении паровозов и вагонов доказали полную пригодность Стивенсоновской колеи и при усилившихся требованиях современной транспортной техники. Единичные случаи широкой колеи в центральной Европе (в Бадене, в Нидерландах) не могли долго сохраниться и были устранены путем перестройки дорог.

„Технические соглашения союза немецких железнодорожных управлений в отношении сооружения и эксплоатационных устройств главных линий“, и „Основные условия сооружения и эксплоатации на боковых линиях и местных линиях нормальной колеи“, а позднее „Нормы сооружения и оборудования жел. дор. Германии“ и „Железнодорожные правила для боковых линий Германии“ (1893 г.) в сущности, только санкционируют фактическое положение вещей, предписывая ширину колеи между рельсами на прямом пути в 1,435 м. и, допуская отклонения от этого в связи с характером эксплоатации в пределах от 3 мм. уже и до 10 мм. шире этой колеи.

В России для основной государственной железнодорожной сети была предписана ширина колеи в 5 английских футов (1,524 м.). Это было сделано по совету одного американского инженера, который считал Стивенсоновскую колею по уже упомянутым основаниям и, кроме того, имея в виду более благоприятное отношение полезного веса к мертвому весу вагонов,—слишком узкой. В условиях устройства

поверхности русской равнины это не влекло за собой никакого сколько-нибудь значительного увеличения расходов, и после того, как известное число линий было построено с такой колеей, стало цесесообразным сохранить ее и при дальнейшем сгущении сети. В Испании и Португалии точно также под влиянием упомянутых воззрений для главных магистралей была введена ширина колеи в 1,672 м.

В соединенных Штатах ширина колеи была, само собой, целиком предоставлена свободному усмотрению предпринимателей, и вследствие уже упомянутых различий во мнениях инженеров строились дороги с очень значительными отклонениями в ширине колеи, вплоть до 5—6 английских футов. Больше всего наряду со Стивенсоновской применялась ширина колеи в 5 футов, которая в особенности нашла распространение в южных штатах. С развитием объединения железнодорожных линий в одну сеть и с усилением сквозного сообщения известное единство было установлено путем соглашений между отдельными предприятиями. При этом в широком объеме нашла себе применение средняя ширина колеи в 4 ф. 9 д. (1,448 м.).

Ширина узкой колеи исторически также применялась различная вплоть до 0,6 м. В замкнутых районах с небольшими размерами перевозок, в горных странах, лишенных транзитного движения, такая ширина уместна даже для целой сети. Однако, при наличии возможностей развития сообщения даже и для такой сети технически и хозяйственно не является рациональной ширина колеи ниже 1 м. или 0,95 м., хотя благодаря успехам техники в постройке подвижного состава работоспособность этих линий могла быть необычайно поднята даже и при наличии очень узкой колеи, чему служат прекрасным примером узкоколейные дороги Боснии и Герцоговины, с шириной колеи в 0, 76 м.

Во внеевропейских странах государственное управление, по большей части, подобно Соединенным Штатам, представляло этот ропрос свободному усмотрению собственников железных дорог или при государственной собственности—разрешению инженеров-строителей в каждом отдельном случае. Вследствие этого там имеют место многочисленные различия в ширине колеи, которые в будущем при сгущении сети должны будут обнаружить свои невыгодные последствия.

Дальнейшее развитие в техническом отношении приносит с собой требование единообразия на всей сети мощности рельсов и разреза искусственных сооружений. Вначале удовлетворение этого требования обеспечивается разумным контролем со стороны самих технических специалистов. Государственное управление целесообразно помогает этому путем издания специальных предписаний относительно минимальных масштабов, предписаний, которым государство само следует при системе государственных железных дорог, или выполнение которых оно возлагает на предпринимателей в случае концессий. Градация главных и второстепенных линий по интенсивности движения допускает и обусловливает известные различия в соответствующих измерениях, которые, однако не должны быть настолько значительными, чтобы препятствовать переходу подвижного состава,

Совершенно непосредственно установление единообразия приносит пользу потребителям железнодорожных услуг в области эксплоатации; благодаря тому, что материальный и личный состав транспортного предприятия целиком посвящается правильному осуществлению отдельных перевозочных актов в их временном и предметном единстве, в постоянном стремлении к понижению издержек и к повышению качества услуг.

Вследствие массового характера и многообразия транспортных отношений на целой железнодорожной сети огромное значение приобретает порядок службы эксплоатации. Этот порядок осуществляется путем единого руководства из центра, которое, однако, может охватить только известный ограниченный участок, размеры коего определяются возможностью экономически рационального регулирования. При государственнсй собственности на железные дороги это единство эксплоатации дано само собой. При существовании частных железных дорог государственное управление может добиться единообразия в желаемой степени путем принуждения к образованию эксплоатационных единиц достаточного объема, охватывающих замкнутые области. Однако интегрирующая общая связь всего целого сети требует более далеко идущего единства эксплоатации, переходящего за границы одного только эксплоатационного участка.

Единство эксплоатации в прямом сообщении. Первоначально всякое сообщение, переходившее с одной дороги на другую, рассматривалось каждый раз как новый перевозочный акт: провозная плата должна была на передаточной станции вновь вноситься отправителями или экспедиторами для дальнейшей перевозки. Таким образом, здесь открывалось богатое поле для деятельности экспедиторов. Они исчисляли транспортные издержки по перевозке грузов по нескольким линиям на основе тарифов каждой из этих линий и взимали их с отправителя. При этом для каждой отдельной дороги с передачей груза на соседнюю линию и по оплате всех причитающихся с груза сборов транспортная операция считалась законченною. Эта перегрузка и переотправка должна была совершаться столько раз, сколько передаточных станций проходил груз. При известной интенсификации сообщения этот способ переотправки, вследствие связанных с ним потерь времени и издержек, показал себя в высшей степени неэкономным, а в пассажирском сообщении он означал также и понижение качества услуги. Отсюда возникла потребность рассматривать всякий акт передаточного сообщения, а в особенности в грузовом сообщении—всякий груз в таком сообщении, до самого конца пути как единый транс-

портный акт и не повторять многократно на отдельных участках сети производство одних и тех же операций. Это вызывало необходимость согласованной работы примыкающих дорог в перевозке пассажиров, багажа и грузов по выданным на всю длину пути билетам, багажным квитанциям и накладным в порядке сквозного (прямого) сообщения,—необходимой предпосылкой которого, само собой, является единообразие сооружений. В грузовом сообщении этот порядок требует перевозки грузов в одних и тех же вагонах, переходящих с одной линии на другую, однократной сдачи и оплаты грузов при системе взаимных расчетов между собой отдельных дорог. Наконец, наибольшую пользу для народного хозяйства приносит установление прямых тарифов для такого сообщения вместо комбинирования местных тарифов.

Железнодорожные компании, правда, были до некоторой степени сами заинтересованы в том, чтобы путем подобных нововведений поднять размеры перевозок. Однако, эта заинтересованность проявлялась полностью только там, где дело шло о значительном увеличении доходности, сама по себе она не была достаточной для того, чтобы обеспечить потребителям железнодорожных услуг пользование удобствами прямого сообщения в полной мере. Вмешательство государственного управления, таким образом, оказалось необходимым и в этой области. Всем железным дорогам отдельной страны было как бы в известной мере навязано принудительное общение.

В Германии и Австрии сначала путем свободных соглашений отдельных дорог в пределах „Союза немецких железнодорожных управлений“, а позднее в силу правительственных уставов эксплоатации было установлено, что перевозка грузов осуществляется от любой и до любой открытой для грузового движения станции, при чем для перехода с одной дороги на другую не требуется никакого передаточного адреса. В пассажирском сообщении государство добивалось согласованности в расписании поездов и при утверждении расписания следило за обеспечением достаточного количества согласованных поездов и установлением вагонов прямого сообщения. В Германии позднее имперская конституция обязала железные дороги „ввести необходимые для прямого сообщения и установления согласованных расписаний пассажирские поезда с соответствующей скоростью движения, и кроме того установить однократную оплату перевозки в пассажирском и грузовом сообщении с допущением перехода подвижного состава с линии на линию“. В Австрии закон о железнодорожных концессиях 1854 г. требует, чтобы „железнодорожные предприятия заключали соглашения с соседними дорогами в отношении расписания движения, взаимного пользования путями и подвижным составом и вообще в отношении порядка взаимной связи в области эксплоатации. Если полюбовное соглашение не будет достигнуто, или если состоявшееся соглашение не соответствует общественному интересу, то под-

лежащее министерство должно самостоятельно издать соответствующие постановления". Аналогичное предписание содержит швейцарский железнодорожный закон 1872 г. и законы многих других стран. Во Франции уже первые концессионные акты обязывают жел. дор. к введению прямого сообщения в пределах государственных границ. В Англии уже в 1840 г. был внесен законопроект о прямом сообщении, а закон 1854 г. требует прямого сообщения, переходящего с одной линии на другую „без затруднений и задержек". Однако постановления закона относились, главным образом, к тому, чтобы в комбинации таких прямых маршрутов не было бы оказываемо предпочтения одной дороге против другой. Закон 1873 г. ставит на место обычных судов, к которым можно было обращаться в случаях такого предпочтения уже упоминавшуюся Railway Commission и предписывает, чтобы эта комиссия принудительным путем устанавливала прямое сообщение на отдельных линиях по просьбе всякой другой линии, поскольку таким образом достигается целесообразное облегчение движения в общественном интересе. Этот закон, однако, по образовании крупных жел.-дор. сетей, сохранил очень небольшое значение.

В силу американского Interstate Commerce Law все подчиненные ему обычные перевозчики „должны предоставлять всякие разумные, необходимые и равномерные облегчения для сообщения между своими линиями, как равно для приема, перевозки и доставки пассажиров и грузов на свои линии и со своих линий на примыкающие дороги и взимать за это те же самые ставки и сборы, которые они взимают за перевозку по своим собственным линиям". Это очень растяжимые постановления, которые приобретают определенное содержание только при их истолковании федеральной комиссией в каждом отдельном случае. Обязанности железной дороги к принятию грузов в прямом сообщении за пределы своих линий (с соответствующими правовыми последствиями, подобно тому, как это постановлено в германском и австрийском уставе эксплоатации) не было, однако, установлено. Только в силу так называемой поправки Кормака эта норма транспортного права также была введена впоследствии.

Очень много поводов к вмешательству в действия железных дорог имеет государственное управление в отношении подвижного состава. От количества, хорошего состояния и использования этого последнего в очень значительной степени зависит в обычное время и еще более в периоды экономического подъема ровный ход грузовых перевозок. Обеспечение соответствующего транспортным потребностям количества паровозов и вагонов всякого рода государство предусматривает путем соответствующих постановлений в концессиях, а на государственных дорогах—в законах о постройке, позднее же при развитии движения—путем специального надзора. В отношении государственных дорог в этом направлении необходимое давление оказывает общественное мнение и парламент, если собственный интерес государственного железнодорожного управления не будет достаточным для того, чтобы побудить его к производству соответствующих затрат. Недостаток вагонов,

зачастую имеющий место в моменты сильного хозяйственного подъема, влечет за собой очень тягостные затруднения в перевозке грузов и причиняет этим значительные экономические убытки.

Не говоря уже об интересах безопасности движения, государственное управление имеет повод интересоваться характером подвижного состава также с точки зрения томоженных интересов. Вагоны должны быть так построены, чтобы обеспечивать непроницаемость запоров и не давать возможности контрабандной провозки грузов (в тайных вместилищах).

Наконец, все общество заинтересовано в том, чтобы были осуществлены такие устройства и соглашения, которые технически и с точки зрения экономии эксплоатации обеспечивали бы беспрепятственный переход подвижного состава на линии других железнодорожных управлений и других государств. Это предполагает заключение соглашений об устройстве и использовании вагонов, о возмещениях за пользование чужими вагонами, о ремонте поврежденных чужих вагонов и т. д. Из этих соглашений во всех отношениях на первом месте стоят договорные соглашения союза немецких железнодорожных управлений („Союзное соглашение о подвижном составе"). Для английских железных дорог подобные же постановления издал уже многократно упоминавшийся Clearing House. В Америке за единообразием в этом отношении следит союз вагоностроительной промышленности. Правительства в этом направлении по большей части ограничились установлением общих предписаний (частью в законах и административных постановлениях, частью в концессиях), обязывающих железные дороги к заключению подобных оглашений и к заботе о беспрепятственном переходе подвижного состава.

Наивысшей степени достигает установление единообразия эксплоатации на случай войны и во время ее. И в мирное время, если хотеть быть готовым к внезапному возникновению войны, для всей сети должны быть разработаны соответствующие планы военных перевозок и приняты все меры для обеспечения их проведения. Когда начинается война, военные власти берут на себя руководство эксплоатацией железнодорожной сети, или по крайней мере, контроль над нею, поскольку они считают это необходимым. В случае нужды так называемое гражданское движение совершенно прекращается. Соответствующие полномочия рассматриваются как вытекающие из права государства в случае крайней необходимости там, где они прямо не предусмотрены в соответствующих законах. Так было даже в Соединенных Штатах во время мировой войны. Во время гражданской войны в 1862 г. президенту были даны полномочия конгрессом взять

в свое ведение железные дороги и телеграф до окончания войны. Военное руководство эксплоатацией ставит цели войны на первое место и подчиняет им все остальные потребности сообщения. Хотя при этом экономические принципы эксплоатации отступают на задний план, все же объединение эксплоатации и единство общего руководства заключает в себе выгодные стороны по сравнению с прежним состоянием раздробленности и разобщенности. После окончания войны эти выгоды побуждают к сохранению достигнутого уровня организации. Признание этого может быть в настоящее время констатировано в качестве последствия великой войны в западных странах Европы и в Америке.

Общие положения о прямом сообщении и единообразии эксплоатации не должны быть в принудительном порядке распространяемы на жел. дор. местного значения,—здесь исключительное решающее значение имеют соображения экономии. Однако, в случае эксплоатации местной линии той главной линией, к которой она примыкает, единство эксплоатации в известной степени предрешено.

Единство сооружений и эксплоатации не создалось сразу в полной законченности, но было достигнуто постепенно, с ходом развития. Эту задачу ставили себе железнодорожные союзы, заключавшие свободные соглашения о желательных и достижимых в каждом данном случае изменениях в направлении единообразия („Союз немецких железнодорожных управлений“, возникший уже в 1846—47 гг., „Конференции директоров“ австрийских и венгерских железных дорог, „Railway Clearing House“ в Англии, „Объединение швейцарских железных дорог“, „Съезды российских железных дорог“, объединение железнодорожных дирекций Северо-Американского Союза и т. д.). Мероприятия, проведенные дорогами, вошедшими в союз немецких железнодорожных управлений, на основе предложений технических специалистов — подготовили позднейшие постановления государственных органов, поскольку последние сочли необходимым вмешаться. Германия и Австрия ввели союзные уставы эксплоатации в отношении грузового и пассажирского движения с несущественными отклонениями в качестве государственных регламентов эксплоатации: Германия — в силу соответствующих статей конституции Северо-Германского Союза от 10 июня 1870 г., Австрия — на основе договора 1867 г. с Венгрией путем декрета от 1 июля 1872 г.

В несколько более ограниченной степени железнодорожные союзы, в качестве объединений многих отдельных предприятий, способствовали введению и поощрению прямого сообщения. Необходимость таких союзов особенно ярко проявилась там, где ранее имела место раздробленность железнодорожной сети на многочисленные мелкие единицы, линии которых не образовывали замкнутой сети,— так в особенности в Германии и в Австрии. Центр тяжести деятельности этих союзов заключался в установлении прямого сообщения, но они часто в то же время служили установлению единообразия экс-

плоатации путем введения согласованных расписаний, билетов и багажных квитанций прямого сообщения, путем соглашений об условиях перевозки грузов, о взаимном пользовании вагонами и т. п. Таким путем многочисленные местные союзы подготовляли почву для общего регулирования в широком масштабе.

Английский Clearing House первоначально был именно союзом для поощрения прямого сообщения и в то же время тарифным союзом. После короткого периода развития он быстро охватил почти все английские и шотландские дороги. Его деятельность, кроме того, распространялась на установление единообразия в отношении эксплоатации, но не технического единства. Этим он отличается от немецкого железнодорожного союза, который как раз в этом отношении достиг выдающихся результатов, но зато тарифное дело совершенно не включал в круг своих задач [1]).

Единству эксплоатации служит, наконец, слияние отдельных предприятий, благодаря которому при первоначально ошибочном расположении сети заглаживаются невыгоды постройки раздробленных линий в небольших районах. Достижение единообразия эксплоатации именно и является тем мотивом, в силу которого железнодорожные предприятия в собственном интересе стремятся к слиянию в округленные сети. Постольку государство имеет все основания поощрять это стремление. Однако, в историческом развитии обнаруживается, что государственное управление не всегда держалось таких воззрений. Там, где представлялась необходимость ко внесению изменений в условия концессий объединявшихся отдельных предприятий, этот повод использовался для того, чтобы исправить упущения прежних актов концессий путем возложения новых обязательств на железные дороги. Поскольку это осуществлялось в такой степени, что правомерные интересы предприятий не нарушались, это представлялось вполне уместным. Однако, эта мера не всегда выдерживалась, что и побуждало железные дороги уклоняться от возможных слияний или проводить эти слияния в более свободной форме простых договорных соглашений, не нуждавшихся в правительственном утверждении, каковы договоры аренды или иной формы передачи эксплоатации. В Австрии парламент в этом отношении показал себя близоруким. В Пруссии развитию слияния мелких железнодорожных предприятий, начатки которого проявились уже с полной ясностью, был положен конец вследствие перехода всех железных дорог в собственность государства, что и привело к их объединению само собой. В Англии опасение развития частных монополий вследствие слияний в большом масштабе побудило парламент к отрицательному отно-

---

[1]) Железнодорожные союзы интересуют нас здесь только в качестве предшественников и пионеров государственного регулирования, их деятельность сама по себе относится к области экономии эксплоатации.

шению, которое железнодорожные компании могли побороть в отдельных случаях лишь с очень большим трудом. Боязнь образования трестов выразилась в Interstate Commerce Law Соединенных Штатов в том, что были запрещены соглашения об образовании объединений по эксплоатации (pooling), хотя вред железнодорожной конкуренции ясно сознавался. Это постановление не могло иметь никакого иного последствия, как только то, что оно послужило для железных дорог побуждением к обходу закона.

В странах с государственной собственностью на железные дороги соображения экономии эксплоатации, побуждающие к объединению, оказывают непосредственное влияние на государственное управление и соответствующие мероприятия осуществляются наиболее последовательно.

Железнодорожное право. Попутно мы должны коснуться задач управления в отношении железнодорожного перевозочного права, включая сюда также и правовые условия перевозки пассажиров. Применение обычного права или кодифицированного перевозочного права предшествовавшего возникновению железных дорог периода в порядке судебной практики к правоотношениям, возникающим в железнодорожном сообщении и из него приводит неизбежно к очень неудовлетворительным результатам. Несмотря на это, такой порядок сохранился в англо-саксонских странах, за исключением постановлений о защите потребителей железнодорожных услуг против злоупотреблений монопольным положением со стороны железных дорог. Эти постановления повсюду оказались необходимыми сами собой и предоставили пользующимся железными дорогами право на перевозку и право на равное отношение. На европейском континенте, напротив, уже очень скоро после возникновения первых железных дорог была осознана необходимость урегулирования правоотношений между железной дорогой и потребителями ее услуг путем издания специальных норм права железнодорожной перевозки, приспособленных к особенным условиям железнодорожного сообщения. Соответствующие постановления правил, которые первые железнодорожные предприятия сочли себя вынужденными с самого начала установить в качестве основы для договоров перевозки, заключавшихся с пассажирами и грузоотправителями, благодаря образованию союзов железных дорог быстро распространились на широкие области. Ясно было, что подобная односторонность в установлении договорных основ исключительно одной из вступавших в договор сторон, при частно-правовом характере договора, совершенно не соответ-

ствует интересам общества в целом [1]). Государство поэтому осознало в качестве своей задачи установление специальных, относящихся к железнодорожному сообщению правовых норм. В Германии и Австрии это было осуществлено путем издания торгового кодекса 1862 г. С условиями этого, хотя и недостаточного правового порядка должны были быть затем согласованы постановления уставов эксплоатации, приведенных к единству в это время путем соглашения дорог, вошедших в союз немецких железнодорожных управлений (1850 г.). Дальнейший успех был достигнут тем, что был введен правительственный устав эксплоатации, как об этом уже упоминалось выше по поводу установления единообразия эксплоатации. Содержание введенных этим путем норм фрахтового права мы вкратце наметим в дальнейшем.

Лежащий в основе всех этих норм принудительный характер заключения договора перевозки относится, прежде всего, к тому, что железная дорога обязана заключать этот договор со всяким желающим немедленно и независимо от места назначения перевозки, хотя бы в ней участвовало несколько железных дорог: это правовой коррелат прямого сообщения [2]). Этот принцип единства сделки по отношению к грузоотправителю, свойственный всякому развитому перевозочному праву, — так называемая „общность перевозки" — обязывает всякую участвующую в перевозке дорогу к приему груза от передающей ей дороги и к солидарной с ней ответственности за сохранность груза и в то же время дает ей право регресса при уплате возмещения за убытки против всех других участвовавших в перевозке дорог.

Обязанность равного отношения охватывает, кроме уже разобранного равенства отношения в области тарифов, также и обязательство заключать договор перевозки в точности по общим действующим нормам железнодорожного права, т. е. со всяким на одних и тех же условиях, не оказывая никакого предпочтения никому и не ухудшая ни для кого условий. Отклонения от общих основ перевозочого права поэтому недействительны, поскольку они не основаны на специальном распоряжении правительства и не опубликованы в установленном порядке. Же-

---

[1]) Правовое положение в Соединенных Штатах с ясностью это показывает. Там правоотношение между железной дорогой и грузоотправителем регулируется Common Law. Железные дороги согласились между собой об установлени „единой" накладной, которая содержит более благоприятные для них условия по сравнению с обычным правом, в особенности в отношении ответственности за сохранность грузов. Согласие на эту единую форму накладной со стороны отпрителей вынуждается тем, что в противном случае взимается 20%-ая надбавка на тарифную ставку.

[2]) Мы уже имели повод указать на то, какие последствия имело в Соединенных Штатах отсутствие подобной обязанности для железных дорог.

лезнодорожное перевозочное право постольку является принудительным правом. Гарантией выполнения этой обязанности дорогой служит принадлежащее всякому потерпевшему от ее нарушения право на возмещение убытков, равно как и всякого рода принудительные меры и взыскания, налагаемые в административном порядке. Единообразие договоров перевозки осуществляется и чисто фактическим путем, вследствие массового характера повторяющихся транспортных актов, который просто не оставляет времени для особых переговоров и индивидуальных отклонений при заключении договоров перевозки. Этим объясняется то явление, что различается лишь три отдельных вида договора перевозки: договор пассажирской перевозки, перевозки багажа и грузовой перевозки, а также и то, что существует очень немного способов отправки внутри самой железнодорожной службы, так как только таким путем становится возможной существенно-необходимая при массовом характере и спешности перевозок простота, быстрота и ясность процесса отправки грузов.

Особенно отличается от общих основ перевозочного права обязанность, возложенная на железные дороги в новейшее время, раньше всего в Германии и Австрии, она вытекает из того обстоятельства, что при многочисленности тарифов и трудности пользования ими для грузоотправителя очень затруднительно выбирать каждый раз наиболее соответствующий его интересам тариф и маршрут железнодорожной перевозки. Эта обязанность заключается в том, что железная дорога может предъявлять отправителю счет только в соответствии с тарифными ставками и отдельными специальными наличными расходами по перевозке, при чем в случае, когда грузоотправитель не указывает тарифа и маршрута, дорога обязана сама выбрать наиболее благоприятный для грузоотправителя способ перевозки.

Из необходимости для путешественника доверять свою жизнь, а для грузоотправителя—доверять свое имущество железной дороге, не имея ни малейшей возможности каким бы то ни было образом вмешаться в самое осуществление перевозки и находясь всецело и беззащитно во власти тех стихийных сил, которые развивает движущийся железнодорожный поезд, и связанных с ними опасностей, при чем почти никогда нельзя ни лично, ни при помощи свидетелей доказать, имела-ли место в случае несчастья, вина железной дороги или нет, отсюда все почти законодательства выводят мотив к возложению на железные дороги исключительно строгой ответственности. Сюда относятся изданные многими государствами

после тяжких железнодорожных несчастий законы об ответственности железных дорог за поранения и смерть пассажиров (в Австрии 1869 г. в Германии 1871 г., в Венгрии 1874 г., в Швейцарии 1875 г. в Бельгии 1891 и 1903 гг., во Франции 1898 года, в Голландии 1875 года, в Швеции 1886 года, в Англии 1880 года). Большая часть этих законов возлагает на железные дороги так называемую ответственность за результат, т. е. вне всякого отношения к их виновности, при чем они освобождаются от ответственности только в случае особых оснований (непреодолимая сила, собственная вина потерпевшего и т. д.).

В остальном, однако, ответственность железных дорог за выполнение договора перевозки пассажиров еще не в достаточной степени гарантирована. Напротив, ответственность по договору грузовой перевозки почти во всей Европе урегулирована до мельчайших подробностей и притом в том смысле, что за всякое упущение, неправильность или несвоевременность в выполнении договора должно быть уплачено возмещение. Это возмещение определяется по обычной, рыночной цене, какую поврежденный или отчасти или целиком утраченный груз имел в день отправки и в момент приема к погрузке, с прибавлением сюда издержек на уплату таможенных пошлин, различных сборов и провозной платы. Этот принцип ответственности исходит из того, что перевозимый груз, по большей части, является коммерческим грузом, цена которого в фактуре относится на счет получателя, что значительно облегчает доказательство размеров убытка.

Особого упоминания заслуживает та гарантия, которая предоставлена грузоотправителям в отношении срока перевозки в силу постановлений о сроке сдачи. Прежде всего и в этом отношении грузоотправителю обеспечено полное равенство со всеми другими и сроки доставки соответствуют особенностям отдельных сортов грузов. Вследствие этого предусмотрены отдельные сроки доставки для грузов большой и малой скорости, для живого скота и т. д., при чем эти сроки составляются из сроков отправления грузов и сроков перевозки в собственном смысле слова. Длительность сроков доставки возрастает с увеличением расстояния. Возмещение за несоблюдение сроков устанавливается различное, смотря по тому, имели ли место убытки или нет и была или нет указана ценность груза. В Австрии и Германии расчет этого возмещения производится по числу дней, которые протекли после окончания срока сдачи, в размере одной десятой провозной платы за каждый просроченный день до известного максимума.

Заслуживает упоминания то, что уже поставлен на очередь вопрос, не явилось ли бы более соответствующим природе железнодорожной перевозки, если бы уплата возмещения за убытки при перевозке багажа и грузов была совершенно отграничена от гражданско-правового порядка возмещения убытков и была построена на принципе страхования от убытков. Этот вопрос при растущей интенсификации железнодорожного сообщения отнюдь не лишен интереса.

Массовый характер транспортных операций, их спешность, участие в них множества людей, деятельность которых невозможно вполне контролировать, опасность вмешательства третьих лиц, возможность ненахождения грузополучателя и таким образом утраты провозной платы, обязанность каждой дороги солидарно отвечать за упущения других участвовавших в перевозке дорог,— все эти моменты дают в свою очередь повод к мероприятиям, обеспечивающим интересы самих железных дорог. Такова ответственность грузоотправителя за данные им в накладной указания о характере грузов, за безопасность груза и за правильность и достаточность всех сопроводительных документов; обязанность его уплачивать провозную плату за некоторые (напр., легко портящиеся) грузы вперед непосредственно при их сдаче дороге, ответственность его за последствия позднейших его распоряжений относительно грузов, обязанность его уплатить железной дороге возмещение за чрезмерно долгое пользование ее вагонами и складами и т. д. Особенно здесь следует упомянуть принадлежащее железной дороге залоговое право на перевозимые грузы для покрытия ее претензий, краткость срока ее ответственности за сохранность грузов, причем при известных условиях определенные претензии погашаются немедленно по фактическом окончании перевозки, а для предъявления всех вообще претензий установлены очень краткие сроки исковой данности. В противном случае не было бы никакой возможности ведения правильного хозяйства, в особенностя финансового, для железной дороги, если-бы в отношении каждой отдельной перевозки она подвергалась опасности претензий в пределах обычной длительной исковой данности. Сюда относится также и ограничение так назыв. „пассивной легитимации“ в случае участия нескольких дорог в перевозке только тремя дорогами (дорогой отправления, дорогой назначения и дорогой, в пределах которой имело место причинение вреда). Этими же основаниями объясняется тот факт, что в особенности в странах центральной Европы договор перевозки конструирован как формальный договор, что позволяет во всякое время обеим сторонам обосновывать доказательство его содержания простой ссылкой на текст накладной.

Из всего изложенного явствует, насколько именно в железнодорожном перевозочном праве может быть прослежена до мельчайших деталей связь между хозяйством и правом. Наш беглый обзор является достаточным, для того чтобы показать пользу правильного, т. е., соответствующего потребностям сообщения, нормирования права перевозки. Те блага, которые ежедневно проходят по путям железных дорог, по ценностям и по количеству своему представляют очень значительную часть национального достояния. Их быстрая и в особенности безопасная перевозка имеет исключительное значение для народного хозяйства, так как, не говоря о прямых издержках перевозки, убытки вследствие потерь, повреждения, или удлиннения сроков доставки грузов повышают издержки производства и потребления благ и понижают доход железных дорог[1]).

Железнодорожная полиция. Полицейская сторона административного управления находит особенно богатую область применения в железнодорожном деле. Отчасти в целях предупреждения для устранения возможности возникновения убытков и повреждений, а отчасти путем выяснения и наказания виновных уже имевших место нарушений и повреждений — с целью воспрепятствовать повторению подобных явлений. Эта забота распространяется как на сооружения, так и на эксплоатацию дорог со специальною целью создания и обеспечения безопасности эксплоатации для пользующихся железной дорогой, для окрестного населения и для железнодорожных служащих. Она соединяется с мероприятиями, вытекающими из принципа единообразия эксплоатации, в единое целое предписаний, которые мы назовем железнодорожно-полицейскими, так как уже для большинства их имеет решающее значение чисто полицейская точка зрения, а у других основным условием их действительности является единообразие эксплоатации, как напр. в сигнальном деле.

Полицейские меры, касающиеся сооружения железных дорог, охватывают нормы технических деталей железнодорожных сооружений в отношении их масштабов и характера, а кроме того, мероприятия к соблюдению общих полицейских строительных правил и по надзору за условиями труда при постройке.

Полицейские предписания, относящиеся к эксплоатации, касаются, во-первых, состояния, ремонта и охраны пути,

---

[1]) Как далеко могут зайти во времена общего упадка хищения грузов и об этом свидетельствует господствующее в настоящее время (1920 г.) в Европе положение вещей, когда всякий грузоотправитель лишь с тревогой может доверить свой груз железной дороге, когда выплачиваемые железными дорогами возмещения съедают значительную долю их доходов от провозной платы и когда обыденным явлением стали взятки железнодорожным служащим со стороны грузоотправителей для того, чтобы вообще протолкнуть свои грузы по железной дороге или же получить особые выгоды сравнительно с другими грузоотправителями.

во-вторых—характера, ремонта и регулярного осмотра подвижного состава, в-третьих,—общих основ эксплоатации, в-четвертых—множества личных условий эксплоатации, в-пятых—поведения публики, пользующейся железными дорогами. Достаточно будет выделить наиболее важные из относящихся сюда мероприятий.

К пункту первому относятся предписания о поддержании пути в состоянии, допускающем курсирование поездов, обеспечении движения путем сигналов и условных знаков всякого рода, об устройстве стрелок и иных подвижных приспособлений, как равно и пересечений путей, об ограждении и охране железнодорожных путей, о правильном функционировании шлагбаумов, о снабжении дорог необходимыми материалами и характере этих последних, и т. д.

В отношении второго пункта следует отметить нормы конструкции паровозов и вагонов, постановления об осмотре паровозов по пробегу известного числа километров и об испытаниях паровых котлов, о периодическом осмотре вагонов, об устройстве тормозов, о запорах и освещении пассажирских вагонов, о представляющих таможенные гарантии запорах товарных вагонов и т. д.

К третьему пункту относятся, напр., предписания о пользовании путями при двух и более колеях, нормы числа осей поездного состава, правила торможения и сцепки поездов, постановления о максимальной скорости, движения о подаче и встречах поездов, о помощи при несчастных случаях, о пользовании сигналами, о внутреннем порядке в поездных бригадах, об обслуживании паровозов и т. д.

К пункту четвертому относятся многочисленные постановления, касающиеся личного состава: требование, чтобы служащие были подданными государства (для безопасности на случай войны и для предоставления собственным подданным возможности заработка на железных дорогах); требование, чтоб они обладали определенной остротой зрения и слуха, были бы свободны от известных физических и духовных недостатков, имели бы известное образование и специальную подготовку, подлежащую установлению на специальных экзаменах. Ни в каких объяснениях не нуждается то, что забота по физически и духовно приспособленном персонале является условием возможного совершенства в особенности в отношении безопасности движения. Полицейскими соображениями безопасности объясняется в значительной степени также и регулирование времени работы и отдыха в железнодорожной эксплоатации, имеющее целью предотвратить переутомление служащих, которое, благодаря ослаблению внимания, может явиться причиной несчастных случаев (французский, немецкий, австрийский закон). Далее, сюда относится требование специальных устройств для защиты поездного персонала, напр., закрытых тормозных площадок и паровозных площадок для машинистов. Законы о страховании от болезней, несчастных случаев и инвалидности распространяются также и на железнодорожных служащих. Подобные предписания очень различны в различных странах, а в некоторых и совсем отсутствуют, как напр., в Америке, где нет никаких требований специальной подготовки, и никакого страхования служащих.

Пункт пятый регулирует обязанность пользующихся услугами железной дороги выполнять определенные меры предосторожности,

установленные для предотвращения повреждений путей железной дороги и подвижного состава и для обеспечения безопасности самих путешественников, включая сюда и правила внутреннего порядка в вагонах, залах ожидания общего пользования и т. п.

В отношении боковых линий и, тем более, линий местного значения возможны облегчения мер предосторожности как в отношении сооружения, так и эксплоатации, вследствие меньшей скорости поездов и слабой интенсивности движения. Напротив, для магистралей с наибольшей интенсивностью движения меры предосторожности должны быть еще усилены.

Осуществление полицейских мер, касающихся эксплоатации, выполняется не только специальными государственными органами, но и служащими самой железной дороги, которым с этою целью присвоены полицейские функции. В отношении пассажиров и иных не имеющих отношения к железнодорожной службе лиц, служащие имеют ограниченную служебными целями полицейскую власть: они имеют право удалять нарушителей порядка из поездов и станционных помещений, а во многих странах даже налагать определенные денежные штрафы за нарушение порядка. В случаях деяний, подпадающих под действие общих уголовных законов, они имеют право передавать виновных соответствующим властям. Должны быть, однако, приняты меры и против злоупотребления со стороны служащих своими полномочиями.

Собственный интерес железной дороги в направлении обеспечения наибольшей возможной безопасности жизни и здоровья как пассажиров, так и собственных служащих стимулируется уже упоминавшейся строгой ее ответственностью. Эта строгость заключается, с одной стороны, в установлении презумпции, что всякое несчастье произошло по вине дороги или ее агентов, поскольку она не представит доказательства, что событие наступило вследствие таких обстоятельств, устранить которые она была не в силах. С другой стороны, обязанность уплаты возмещения распространяется на самые отдаленные последствия имевших место ранений или смерти пассажира и служащих и производится не только в их пользу, но и в пользу их близких, имеющих право на обеспечение.

Уже прусский железнодорожный закон 1838 г. в § 25 высказывает принцип этой ответственности жел. дороги за риск, имперский закон об ответственности 1871 г. ближе определил ее и установил упомянутые широкие границы обязанности возмещения. Австрийский закон об ответственности железных дорог за ранения и смерть пассажиров 1869 г. в основе покоится на тех же принципах. Во Франции основные принципы Code Civil, допускают истолкование в смысле немецкого и австрийского законодательства. Английское право предписывает, что железнодорожный предприниматель должен принимать все

разумные меры, которые могут служить препятствием нанесению вреда третьим лицам. Претендующий на возмещение истец должен сам доказать, что эти меры в каждом отдельном случае не были приняты. Однако, так как малейшая неосторожность (culpa levissima) достаточна для обоснования претензии, то эта свободная оценка доказательств во многих случаях имеет то же самое значение, как и континентальная ответственность за результат. Право семьи убитого на возмещение было признано только специальным законом 1846 г., которым ей была предоставлена действительная правовая возможность добиться такого возмещения.

Хотя все упомянутые предписания об ответственности и допускают возможность известных процессуальных злоупотреблений, они все же с необходимостью вызваны особенными опасностями железнодорожной эксплоатации и фактически показали себя хорошим стимулом для проведения со стороны железных дорог всякого рода мер предосторожности.

Осуществление полицейских мероприятий на железной дороге предполагает постоянный контроль со стороны специального органа надзора, часто называемого инспекцией. Этот орган должен иметь полномочия надзора на месте за сооружением и эксплоатацией и, по крайней мере, должен обладать правом немедленного устаранения недочетов в самых крайних случаях, тогда как в остальном требуется распоряжение высшего органа управления. Вступление в силу таких распоряжений на государственных железных дорогах осуществляется на основе предложений и заявлений с их стороны путем издания соответствующего приказа, на частных дорогах—при помощи тех средств принуждения, которые, смотря по основам того или иного правопорядка и условиям концессий, принадлежат государству в отношении частных железнодорожных предприятий.

Постановления железнодорожного полицейского права на европейском континенте с самого начала были объединены в единых железнодорожных полицейских уставах и в нормах концессий частных железных дорог.

В Германии—„Нормы конструкции и оборудования железных дорог" 1855 г., а в настоящее время „Устав железнодорожного строительства и эксплоатации" 1904 г, в Австрии—„Устав железнодорожной эксплоатации" 1851 г., во Франции—закон 1845 г., с последующим регламентом 1846 г., — во всех трех странах с многочисленными позднейшими дополнениями в порядке отдельных декретов. В Италии единство норм было установлено с изданием устава 1873 г., в Швейцарии—союзного закона 1878 г., в России—железнодорожного закона 1885 г. В Англии полицейские предписания для пользующихся железными дорогами опубликовывались в расписаниях поездов, как специальные постановления отдельных дорог, основанные на предоставленном им в силу концессии праве на издание таких распоряжений, подлежавших, однако, утверждению министерства торговли. С течением времени выработалось далеко идущее единообразие в их содержании. Напротив, норм, относящихся к сооружению и эксплоатации

железных дорог там долгое время совсем не было, так как в Англии и Америке в этом отношении полагались всецело на собственный интерес железнодорожных предприятий. Однако впоследствии парламент все же счел себя вынужденным поручать расследование железнодорожных несчастий министерству торговли или же собственным комиссиям, с целью установления причин несчастий, выяснения виновности железных дорог и принуждения их под давлением общественного мнения к проведению мероприятий, обеспечивающих безопасность эксплоатации. Таким образом, в Англии все же возникло очень сильное влияние министерства торговли на дороги в отношении полицейских мер безопасности. В конце концов, это влияние стало настолько сильным, что прямо запрещалось открытие дороги для эксплоатации, если состояние ее сооружений не отвечало поставленным требованиям. Постольку, таким образом, несправедливо мнение, что в Англии обнаруживается недостаток вмешательства государственного управления в той области, о которой идет речь. В недавнее время железные дороги были даже принудительно обязаны к введению блокировочной системы и автоматических вагонных тормозов.

С внешней стороны наибольшее впечатление производит та сторона мероприятий железнодорожной полиции, которая относится к обеспечению безопасности эксплоатации. Достигнутая степень этой безопасности наиболее наглядно выражается в числе, характере, причинах и последствиях железнодорожных несчастных случаев. Относительно всех этих обстоятельств во всех культурных странах уже долгое время, по предписанию государственной власти, собираются более или менее подробные статистические данные. Теоретики и практики непрерывно исследуют эту область с напряженным вниманием, так как сравнительное и аналитическое наблюдение деталей причинной связи каждого отдельного случая дает основы для необходимых мероприятий, чтобы еще улучшить до сих пор не вполне удовлетворительное положение. Цифры, заимствованные из хорошего источника [1]), показывают, что железные дороги Германии за десятилетие 1900—1909 гг. абсолютно и относительно занимают первое место по безопасности движения во всем мире, а северо-американские дороги—последнее место.

Международное железнодорожное управление. В железнодорожном деле, при интенсификации транспортных связей, во все возрастающей мере развивается выходящее за пределы отдельного государства стремление к единству, в направлении к территориальному распространению единообразия сооружений и эксплоатации. В начальной стадии развития осуществление этого стремления подготовляется опять таки союзами и объединениями самих дорог, но уже скоро отсюда

---

[1]) Людвиг Штоккерт, „Die Eisenbahnunfälle“ 1913 г., продожение 1920 г.,— очень заботливо составленный труд, откуда заимствованы нижеследующие цифры:

вытекают специальные задачи для государственного управления, которые могут быть разрешены только путем договоров отдельного государства с его соседями. С другой стороны, в союзных государствах таким путем устанавливается разграничение компетенции между целой федерацией и составляющими ее отдельными государственными единицами, с целью обеспечения наиболее целесообразного порядка единого управления.

В первом отношении сюда относятся соглашения о соединении железнодорожных путей на границах государств, о пограничных передаточных станциях и их совместной эксплоатации, о совместной постройке пограничных мостов или туннелей, договоры о постройке отдельных продолжений линий, соглашения об издании единых правил эксплоатации Таково, например, издание совпадающего, за исключением некоторых маловажных деталей, эксплоатационного устава в Германии и в Австрии, с установлением прямого сообщения между всеми железнодорожными станциями обеих стран. Это единство устава, в свою очередь, предполагало заключение соглашений между железнодорожными управлениями обеих стран о взаимном пользовании подвижным составом, об ответственности и о взаимных расчетах, что опять таки предполагает известное техническое единообразие подвижного состава и соответствие условий сдачи и приема грузов.

ГОДЫ.	Несчастные случаи на 10 милл. поездокилометров.					Пострадавшие пассажиры на 10 милл. перевезенных пассажиров.				
	Германия.	Австро-Венгрия.	Англия.	Франция.	Сев.-Амер. Соед. Шт.	Германия.	Австро-Венгрия.	Англия.	Франция.	Сев.-Амер. Соед. Шт.
1900	73	114	—	80	—	8	6	28	6	75
1901 . .	63	115	—	49	—	5	10	25	8	87
1902	61	101	—	45	—	6	8	28	12	108
1903	55	95	—	17	—	5	9	30	4	123
1904 . . .	60	101	—	36	—	5	9	30	8	133
1905	61	107	—	37	—	5	18	28	4	149
1906 . . .	61	149	—	39	—	6	23	29	11	139
1907	63	161	—	42	—	7	28	29	10	156
1908 . . .	53	166	—	38	—	5	25	27	10	134

Еще более наглядными являются данные, разграниченные по категориям пассажиров и по характеру несчастных случаев, которые также можно найти в цитируемом труде.

Проявлением той же самой тенденции развития является договорное обеспечение равенства подданных чужих государств со своими подданными в железнодорожных сообщениях и, в особенности, обеспечение тарифного равенства в отношении международных перевозок по сравнению с внутренними: „оговорка о равенстве“ в личном и вещном отношении. [1]. В германско-австрийском таможенном и торговом договоре 1853 г. договаривающиеся государства обязались взаимно трактовать подданных друг друга и принадлежащие им грузы, в отношении сроков, характера и оплаты перевозок, не хуже своих собственных подданных и, в особенности, не взимать за транзитные перевозки ставок выше тех, которые взимаются за перевозку тех же самых грузов, погруженных и выгруженных в пределах одной и той же дороги. В известной степени сюда же относятся и взаимные облегчения таможенных формальностей в железнодорожном сообщении.

Подобные же постановления содержатся в целом ряде позднейших международных договоров: напр., в торговом и таможенном договоре между Австро-Венгрией и Северо-Германским союзом 1868 г., в торговом договоре и договоре судоходства между Австрией и Италией 1867 г., Проведение этой мысли в позднейших договорах центрально-европейских государств делалось все более определенным и более детализированным: так, в особенности, в договорах Австро-Венгрии с Германской империей, с Балканскими государствами (Convention à quatre). В особенности подробен § 15 торгового договора Австро-Венгрии с Германской империей 1891 и 1905 г.г., который в точности перешел и в другие заключенные в тот же период торговые договоры (напр., германско-бельгийский, русско-германский). Равным образом, и в переговорах о взаимных расчетах между Австрией и Венгрией, в последний раз в 1907 г., были выработаны подробные постановления относительно железнодорожного сообщения между обоими государствами. Текст австро-венгерско-германского торгового договора 1905 г., гласит: „На железных дорогах не должно делаться никаких различий между жителями территорий договаривающихся держав—ни в отношении способов перевозки, ни в отношении сроков, и способов приема и отправки грузов. В частности, перевозимые с территории одной державы на территорию другой или транзитом через последнюю грузы не должны ставиться в худшее положение, чем грузы во внутреннем сообщении каждой из договаривающихся сторон, ни в отношении условий отправки, ни в отношении провозной платы“. Заключительный протокол конференции гласит, выходя далеко за пределы этого формального регулирования“: „Договаривающиеся стороны будут всемерно поддерживать друг друга в области железнодорожного сообщения в

---

[1]) Др. Курт Розенталь „Die Gütertarifpolitik der Eisenbahnen im Deutschen Reiche und der Schweiz“ 1914 г., стр. 40—53. Розенталь называет общее, относящееся к подданным договаривающихся государств соглашение; торгово-политической оговоркой „о равенстве;—соглашение, относящееся к тарифам—„железнодорожно-политической“ оговоркой, а соединение обеих „большой“ оговоркой о равенстве. Он доказывает, что прототип этих соглашений содержится в договорах между Ганновером и Брауншвейгом 1837 и 1841 гг.

особенности путем введения железнодорожных тарифов прямого сообщения. Договаривающиеся державы пришли к согласию о том, что грузовые тарифы и все скидки с них или иные льготы, которые как в тарифах, так и в особых постановлениях или соглашениях, предоставляются в пользу продуктов собственной территории государства, должны быть в полном объеме предоставлены того же рода грузам, перевозимым с территории одной страны на территорию другой или идущим транзитом через последнюю, при условии перевозки по тому же маршруту и в том же направлении, поскольку только речь не идет о перевозках с благотворительной или общественной целью. Соответственно этому, в частности, те тарифные ставки, которые получаются в пределах маршрута при раздроблении сдачи грузов к отправлению в силу местных или союзных тарифов, должны быть в случае желания другой стороны засчитаны также и в тарифы прямого сообщения". Ограничение—„тем же маршрутом и в том же направлении"—вытекает из покровительственной таможенной политики, давая возможность не распространять предоставляемых экспорту тарифных облегчений на ввоз из других государств. В австро-германском экономическом соглашении от 1 сентября 1920 г. рассматриваемые оговорки еще более детализированы, в особенности, благодаря распространению равенства отношения и на такие грузы, которые перешли через границу при помощи других средств сообщения и только потом были сданы на железную дорогу, а также благодаря точному перечислению условий всех тарифных льгот, которые не распространяются на однородные грузы, отправляемые с территории другой страны.

При заключении договоров о постройке примыкающих к границам или пересекающих границы линий договаривающиеся государства имеют особенный повод обусловливать равенство тарифов, что, смотря по условиям сообщения, может принять форму оговорки о наибольшем благоприятствовании, как это, напр., имело место в Сен-Готардском договоре 1910 г. вследствие огосударствления железных дорог Швейцарии.

Что касается распределения компетенции в федеративных государствах между центральным союзным правительством и правительствами отдельных составляющих государств, то это распределение обусловлено потребностями единства управления: поскольку эти потребности законны, постольку к их удовлетворению призвана центральная власть. Здесь решающее значение имеет градация железных дорог по их транспортному значению; в особенности дороги низшего разряда a priori попадают в компетенцию отдельных составляющих государств. Последовательное распределение компетенции вследствие этого представлялось бы примерно в следующем расчленении. Центральный орган для союзного государства, которое, подобно Германии, охватывает довольно крупные государственные единицы, включает в свою компетенцию: заботу о тех частях сети, которые предназначены служить задачам и интересам всей федерации, в особенности военным целям и участию в главных направле-

ниях мировой торговли—с правом запрещения постройки конкурирующих линий отдельными государствами; тарифное верховенство в материальном и формальном отношении и обще-союзное право перевозки; основы нормализации сооружений и эксплоатации и железнодорожную полицию—в основных чертах, обусловленных необходимостью единообразия, но допускающих различия в конкретном осуществлении отдельными государствами, смотря по их особым условиям; наконец, в случае необходимости, также и расходование средств союзной казны для производства новых железнодорожных сооружений. Затруднения (политического характера) представляет, правда, вопрос об осуществлении мероприятий центра и контроле в отношении отдельных составляющих государств, для чего должен быть создан специальный союзный орган, в отношениях которого с учреждениями отдельных государств заключена опасность нежелательных трений.

Германская имперская конституция 1871 г. в этом отношении в общих чертах установила, пожалуй, правильный порядок вещей, хотя она вследствие особенностей политического развития Германии была осуществлена не вполне в том духе, в котором была задумана.

К компетенции империи были отнесены: надзор и законодательство в отношении железных дорог в интересах обороны страны и общих интересах сообщения, в особенности право установления единых норм для конструкции и оборудования важных в стратегическом отношении железнодорожных линий, и право проводить в интересах обороны страны или общеимперского сообщения новые линии на территории отдельных, входящих в союз государств, хотя бы и против их воли, а также право выдавать концессии на такие линии; далее, в качестве высшей инстанции над отдельными государствами (за исключением Баварии) империи принадлежало право надзора за обеспечением безопасности эксплоатации и за соответствующим состоянием железнодорожных сооружений и оборудования, а также за достаточностью количества подвижного состава; кроме того, надзор за выполнением железными дорогами своих обязанностей по соответствующей потребностям сообщения организации эксплоатации, а также общий тарифный контроль; далее, право использования железных дорог для обороны Германии и, наконец, право известного посредничества в направлении достижения единообразия, как напр., способствование введению единообразных уставов эксплоатации, возможно большей равномерности и понижению тарифов,—в особенности, введению тарифа в один пфенниг для массовых грузов. Исключительное положение Баварии роковым образом разделило Германию в области железнодорожного дела на Германию с Баварией и Германию без нее. Основным недостатком постановлений конституции была, однако, неопределенность их формулировки: отсутствовала санкция в виде наказаний для тех железных дорог, которые не пожелают подчиниться имперской администрации, равно как и всякое указание того, каковы должны

быть те средства, при помощи которых империя может осуществить поставленные ею цели железнодорожной политики. Это были leges imperfectae [1]), что в особенности явственно видно в отношении основного принципа, в силу которого германские железные дороги должны были управляться как единая сеть.

Законом 1873 г. было затем учреждено **имперское железнодорожное ведомство**, как учреждение империи по надзору и управлению железными дорогами, которое осуществляло принадлежащие империи права надзора как в отношении имперских железных дорог, так и в отношении государственных и частных дорог в отдельных государствах. Его предписания должны были выполняться в отношении частных дорог—через правительства отдельных государств, в отношении дорог отдельных государств—путем, предусмотренным имперской конституцией, в отношении имперских дорог—через посредство имперского канцлера. Деятельность имперского железнодорожного ведомства также тормозилась как неточной формулировкой статей конституции, так и зависимостью от содействия правительств отдельных государств. Несмотря на это, ведомству все же удалось достигнуть известного влияния в направлении установления единообразия эксплоатации. Однако его старания, направленные к изданию имперского железнодорожного закона, который бы явился осуществлением программы, предусмотренной соответствующим параграфом конституции, все же так и остались безуспешными. Вследствие этого сохранилось сознававшееся всеми как неудовлетворительное положение вещей, которое смягчалось только взаимными уступками со стороны всех членов союза. Имперское железнодорожное ведомство было упразднено в 1920 г.

Если отдельные части союзного государства имеют достаточное протяжение, для того, чтобы получить самостоятельное значение в железнодорожном деле, как это имеет место в Северо-Американском Союзе, то компетенция центральной власти соответственно урезывается. Если, напротив, члены союза столь не велики, как в Швейцарии, то центральная власть приобретает здесь компетенцию в объеме, свойственном центральному управлению единого государства. Вследствие этого в Швейцарской Конфедерации и произошел переход железных дорог из компетенции кантонов целиком в компетенцию союза. В Соединенных Штатах союзное правительство было привлечено к участию в железнодорожном управлении только после проведения перерезывающих всю территорию Союза сверхмагистралей—тихоокеанских линий, которым союз сам выдавал концессии особыми charters и которые он субсидировал отводом громадных земель. Кроме того, здесь сыграло роль осознание государством своей задачи положить конец тому вреду, который возникал вследствие дикой конкуренции отдельных линий, путем государственного регулирования тарифов. В других вне-европейских

[1]) Аноним (фон дер Лейен) „Zehn Jahre preussisch—deutscher Eisenbahnpolitik“, 1876.

федеративных государствах разбираемый здесь организационный вопрос еще не нашел себе удовлетворительного разрешения. Само собой, не исключено, что под влиянием особых политических тенденций даже и в очень крупной федерации сеть государственных железных дорог будет отнесена всецело к компетенции союзного правительства.

Международные отношения в более широком смысле. Стремление к установлению единообразия распространяется дальше, захватывая множество самостоятельных государств, территорию которых охватывают транспортные связи, вызванные развитием железных дорог,—вплоть до границ целых континентов. В особенности это имеет место там, где, как в центральной Европе, государства имеют сравнительно небольшой объем.

При сооружении жел. дорог здесь был заложен первый фундамент единообразия вследствие установления по прямому или молчаливому соглашению отдельных стран единой ширины колеи. Сюда присоединяются соглашения между соседними государствами о направлении, соединениях и условиях сооружения и продолжения отдельных линий, имея ввиду единые линии, которые перерезывали бы целую часть света, каковы, напр., железная дорога Каир-Капштадт в Африке, Intercontinental Railway в Америке от Канады до Аргентины. При известных обстоятельствах здесь становится необходимой совместная международная реализация капитала для требующих очень больших затрат транзитных магистралей. В Европе прототипом послужил договор между Германией, Швейцарией и Италией относительно Сен-Готардской железной дороги.

Очень большие успехи достигнуты в установлении технического единства в конструкции подвижного состава. Здесь опять впереди всех шел союз немецких железнодорожных управлений, который распространил, в силу признания постановлений его технической комиссии другими странами, действие этих постановлений на австрийские, венгерские, голландские, бельгийские, польские и румынские железные дороги. Это дело нашло дальнейшее развитие путем международных договоров между отдельными правительствами. По приглашению швейцарского союзного совета, в 1882 г. впервые имела место конференция в Берне из представителей Германии, Австро-Венгрии, Франции и Италии. Она имела своей задачей установление общих норм для осуществления возможности перехода подвижного состава на железные дороги центральной Европы. Возникший в результате обсуждения конференции международный договор о техническом единообразии от 5/VI 1886 г. вступил в силу с 1/IV 1887 г.; он был пересмотрен в 1907 г. Боль-

шинство европейских государств присоединилось впоследствии к этому договору. Статьи его относятся к ширине колеи, к конструкции вагонов, к таможенным гарантиям запоров вагонов и т. д. В мирных договорах в Версале и в Сен-Жермене Бернская конвенция была подтверждена. На основе этого единства эксплоатации на „европейских конференциях по выработке расписаний и снабжению вагонами" устанавливаются расписания международных (по большей части, скорых) поездов для пассажирского сообщения—в отношении скорости, согласования с другими поездами и характера вагонов. Эти конференции происходят, начиная с 1872 г.; в них принимает участие большинство европейских железнодорожных предприятий и пароходных компаний, а с 1879 г. даже и правительства отдельных стран. Прерванные войной, они недавно (в конце 1920 г.) были вновь возобновлены, по инициативе Швейцарии. Таким образом, и в области эксплоатации международное общение нашло себе полное осуществление.

В коммерческой службе установление единообразия в международном масштабе издавна завоевало себе почву. В начале международные соглашения распространили прямое—сквозное сообщение на широкие области.

Такие соглашения были заключены, напр., об англо—бельгийско—нидерландско—германо—итальянском прямом сообщении; о франко—швейцарско—австро-венгерском сообщении; об австро-венгерско—германо—скандинавском сообщении; об австро—венгерско—русском сообщении; о германо—австро—сербско—болгарско—турецком сообщении и т. д. Под названием международного тарифного союза с 1891 г. существует соглашение между австро-венгерскими железными дорогами, с одной стороны, и германскими, люксембургскими, бельгийскими и нидерландскими дорогами, с другой стороны.

Объединение жел.-дор. тарифов в формальном отношении обсуждалось специальными представителями Германии, Австрии и Венгрии в качестве составной части подготовлявшегося в свое время центрально-европейского единого хозяйственного плана. Можно ли в будущем ожидать чего-либо подобного, в наше время является, пожалуй, праздным вопросом.

Прямое сообщение в международном масштабе должно было оказать влияние и в области права перевозки. Поскольку международные соглашения распространялись только на железные дороги союза немецких железнодорожных управлений, единство перевозочного права для этих прямых сообщений было обеспечено единым союзным регламентом эксплоатации. Для соглашений о прямом сообщении, охватывавшем более широкие области, должна была создаваться новая, хотя бы и ограниченная, единая правовая основа в связи с установлением тари-

фов прямого сообщения; о ней всякий раз заключались специальные ad hoc соглашения [1]). Замечательные, охватывающие огромную территорию международные соглашения о праве перевозки представляли собой уничтоженные войной регламенты эксплоатации для германско-ближневосточного и австро-венгерско-ближневосточного сообщения, в существенных чертах совпадавшие с уставом эксплоатации союза немецких железнодорожных управлений. Заключительным звеном в этой области развития явилось заключенное по инициативе двух швейцарских адвокатов, после длительного и основательного обсуждения, целым рядом государств в качестве международного договора и изданное затем в каждом из этих государств в виде закона международное соглашение о железнодорожном грузовом сообщении от 14 октября 1890 г., с тех пор несколько раз дополнявшееся и пересматривавшееся. В этом соглашении в настоящее время, после войны, участвуют следующие государства: Италия, Австрия, Венгрия, Россия, Германия, Дания, Швеция, Норвегия, Голландия, Бельгия, Люксембург, Франция, Швейцария, Румыния, Сербия и Болгария [2]). Важнейшие, направленные к облегчению международного грузового сообщения постановления этого соглашения относятся к установлению прямой накладной, единого объема ответственности жел. дорог, возможности привести в исполнение приговор суда любого из участвующих в соглашении государств на территории всякого другого из этих государств, к установлению принудительной общности между всеми подчиненными этому соглашению, перечисленными в особом списке, железными дорогами с обязанностью принимать подвижной состав в прямом сообщении и с единообразием в условиях перевозки. Это соглашение является компромиссом между постановлениями права различных государств, в особенности германско-австрийского и французского; первоначально оно было действительно только для международного сообщения. Однако, с течением времени собственное право отдельных государств было более или менее приведено в соответствие с нормами этого соглашения, и будущее должно принести с собой установление полного единства правовой регламентации для внутреннего и внешнего сообще-

---

[1]) **Автор помнит, как он принимал, хотя и в очень скромной должности письмоводителя**, в 1875 г. участие в конференции, где после двухнедельных заседаний было создано первое соглашение о прямом сообщении между железными дорогами нынешней Украины через Австрию и Баварию с Швейцарией, при чем именно разработка единого фундамента **в области перевозочного права потребовала наибольшей затраты времени.**

[2]) Общая длина охватываемых этим соглашением железнодорожных путей в 1919 г. составляла 257.630 км. (по данным Бернского центрального бюро, № 1 Журнала международного железнодорожного транспорта 1920 г.; цифра, однако, не совсем точная). Присоединение других европейских стран к этому соглашению есть только вопрос времени.

ния [1]). То же самое можно сказать и об имеющемся пока в проекте соглашении, предусматривающем единство права перевозки пассажиров и багажа.

Дальнейшее развитие объединение регулирующих международное грузовое сообщение постановлений получило в ряде отдельных соглашений между железнодорожными управлениями Бельгии, Дании, Германии, Франции, Польши, Люксембурга, Нидерландов, Австро-Венгрии, Румынии и Швейцарии, известных под названием „единых регламентирующих постановлений для международного железнодорожного транспорта“, заключенных в период с 1907 до 1913 г. Сюда относятся соглашения о передаче и приеме грузов и о распределении возмещений за убытки в международном железнодорожном грузовом сообщении; соглашения об удовлетворении требований возврата провозной платы; о расчетах по перевозке и дополнительных взысканиях; об утрате грузов; о неподлежащих взысканию вследствие неправильного расчета или взыскания провозных платах, дополнительных сборах и добавочных платах. Все эти соглашения, как легко видеть, регулируют взаимоотношения железных дорог, право регресса каждой из них и т. д. и организацию международного сообщения.

Далее можно указать случаи, когда государственные железные дороги нескольких стран по соглашению устраняют конкурренцию между собой в узловых пунктах и ставят на ее место единство обслуживания сообщения на основе распределения перевозок. Примером здесь может служить соглашение между австрийскими, баварскими и швейцарскими дорогами, касающееся распределения сообщения через Боденское озеро и вокруг его. Сюда же следует присоединить и так называемую. Трансваальскую конвенцию 1905 г.—попытку к урегулированию сообщения из портов по конкурирующим линиям в потребляющие районы Трансвааля. Когда в центральной Европе экономический хаос, явившийся результатом исхода войны, окончательно уступит место новому порядку вещей, вновь образовавшиеся государства многократно будут иметь повод к заключению подобных тарифных и регулирующих сообщение соглашений между их государственными железными дорогами Еще более сложную задачу представляет урегулирование сообщения на прежней австрийской Южной железной дороге, линии которой ныне разделены между четырьмя государствами. Экономический разум дает только одно средство для того, чтобы хоть сколько нибудь загладить вред, причиненный разрывом этого единого экономического целого. Оно заключается в установлении един-

---

[1]) Литература о праве перевозки, в особенности после заключения международного соглашения, необычайно богата, но не имеет прямого отношения к нашим задачам, так как носит узко-юридический характер. Одним из наилучших сочинений в новейшее время считается Руднагель „Beförderungsgeschäfte“ 1915 г.

ства эксплоатации, которое равносильно интернационализации. Могут найтись и другие случаи для ее применения.

Мирная конференция в Париже сочла необходимым озаботиться восстановлением и развитием международного железнодорожного сообщения. Соответствующие постановления в отношении Германии и Австро-Венгрии совершенно излишни, так как эти государства в этом отношении всегда шли впереди всех других.

Пример Европы нашел себе подражание в Южной Америке. Имевший место в 1910 г. конгресс южно-американских республик назначил постоянную комиссию и принял постановление о введении, кроме единства статистики, также и технического единообразия на жел. дорогах. Кроме того, была проявлена инициатива также и к созданию единого права перевозки по образцу Бернской конвенции.

Конференция Лиги Наций весной 1921 г. в Барселоне по вопросам регулирования свободного транзитного сообщения, представляет собой первый, еще нерешительный шаг к созданию международного железнодорожного управления в мировом масштабе, проявившийся ближайшим образом покамест только в установлении общих принципов [1]).

С нормативной деятельностью государственного управления связана—отчасти уже в качестве необходимой предпосылки для нее—широкая практическая деятельность, состоящая, с одной стороны, в создании необходимых органов для осуществления задач государства в том направлении, какое обусловлено особенностями данного способа сообщения,—а с другой стороны, состоящая в использовании материальных средств для очередных конкретных целей и задач управления. Соображения, относящиеся к организации управления, будут выделены в особый отдел. Здесь нам остается еще коснуться вопроса об изыскании средств.

Изыскание средств для производства железнодорожных сооружений. Государственное управление может взять необходимые для сооружения железных дорог средства только из общего запаса капиталов народного хозяйства. Это осуществляется путем кредита. Добытые таким образом и вложенные в железные дороги капиталы должны в этом использовании приносить бóльшую прибыль, чем в иных. Будет ли это иметь место

[1]) В отношении высоты транзитных тарифов устанавливается принцип, что они должны быть équitable, что должно пониматься в том же смысле „хозяйственно-нормального“, с каким мы встретились при обсуждении американского регулирования тарифов. Устанавливаемые отдельными правительствами на своих государственных железных дорогах тарифы считаются équitable, что implicite предполагает запрещение установления более высоких ставок в транзитных тарифах.

в данном отдельном случае, об этом судить является задачей государственного управления каждый раз при производстве новых железнодорожных сооружений. Так действуют частные железные дороги, собирая путем выпуска акций и облигаций свой основной капитал, при чем использование капитала руководствуется точкой зрения частно-хозяйственной рентабельности. Для постройки государственных железных дорог государство заключает железнодорожный заем, и условие экономически рационального использования капитала бывает удовлетворено, если доход всей сети —за исключением первоначального периода развития или линий, имеющих специальное государственное значение,—по крайней мере покрывает уплату процентов по железнодорожному займу. Мыслимой также является реализация основного капитала путем особого налога на частные хозяйства с тем, чтобы вложить полученные суммы в железные дороги на проценты. Однако при крупных размерах капиталов, которые требуются для постройки железнодорожной сети, этот способ само собой является неприемлемым. Кроме того, если даже предположить его осуществимым, все же есть опасность, что, таким образом, от частного хозяйства отвлекаются капиталы, которые в нем нашли бы себе лучшее применение. Вследствие этого совершенно единичным исключительным случаем остался тот факт, что Голландия, решившись вследствие задержки в строительстве частных железных дорог перейти к государственному железнодорожному строительству, в течение ряда лет покрывала необходимые издержки из текущих государственных доходов. Совершенно иным является тот случай, когда первоначально, до обращения к пути займов, временно ссуда на железнодорожное строительство выдается из текущего государственного бюджета, что может быть вполне целесообразным, когда в данный момент какое нибудь финансовое или политическое препятствие мешает заключению железнодорожного займа. Эти финансовые мероприятия государственного железнодорожного управления движутся, таким образом, целиком в кругу испытанных финансовых приемов и не дают поэтому никакого повода к дальнейшим принципиальным соображениям общего характера.

В отношении частных железных дорог общество заинтересовано в том, чтобы реализация капиталов осуществлялась железнодорожными предприятиями целесообразным путем, избегая экономических оплошностей, и отсюда для государственного управления возникают задачи соответствующего контроля. В актах концессий вследствие этого величина и состав основного капитала (акции, облигации) и все позднейшие изменения

его нуждаются в утверждении правительства. По большей части, принудительно предписывается также и обеспечивающее правильную реализацию капиталов целесообразное осуществление финансовых мероприятий, каковы: планомерное погашение основного капитала в пределах срока концессии, как равно и образование фондов возобновления и резервных фондов в целях покрытия разницы в доходе между хорошими и плохими хозяйственными годами, и покрытия различных убытков. Для надзора за этим часто назначаются специальные государственные чиновники (комиссары), которым предоставлено право присутствовать на заседаниях административных органов частных железнодорожных обществ, требовать всех необходимых сведений, знакомиться с документами, налагать запрещения на постановления этих органов и т. д.

В тех случаях, когда частные предприятия фактически не в состоянии сами изыскать необходимых для сооружения дорог средств, государство видит себя вынужденным оказать им помощь путем субсидий. Подобные субсидии имели место исторически в очень широком масштабе. Их значение очень велико в организации государственного регулирования частного железнодорожного дела, о котором будет итти речь в следующем отделе. В отношении этих пособий также должны соблюдаться общие принципы правильного государственного хозяйства, в особенности в том отношении, что в каждом отдельном случае соответствуюший денежный расход трактуется как экстраординарный или же напротив, при регулярно повторяющихся субсидиях, должен быть покрыт из текущих государственных доходов.

Те же соображения относятся и к мероприятиям органов местного самоуправления, находящихся в иерархическом подчинении к государству и его хозяйству, поскольку эти мероприятия направлены к изысканию капиталов для железных дорог низшего разряда или к самостоятельной постройке местных железнодорожных линий, а также к участию в смешанных железнодорожных предприятиях.

Уже неоднократно делались попытки систематически использовать заинтересованность отдельных районов страны в проведении второразрядных железнодорожных линий для привлечения местных средств, что может в равной мере относиться и к проведению государственных железных дорог. Итальянский железнодорожный закон 1879 г. предусматривал в плане железнодорожного строительства большое число боковых линий, разделенных на две группы, для каждой из которых закон требует принудительного участия заинтересованных провинций в соста-

влении основного капитала в размере 10 и 20%% соответственно. Кроме того, закон предусматривал проведение целой сети местных железных дорог с принудительным участием местных общин в размере $^4/_{10}$ строительного капитала при стоимости постройки километра пути не свыше 80.000 лир и несколько меньшей доле участия. при более высокой стоимости. При таком принудительном участии, в конце концов. речь идет о том, что соответствующая доля основного капитала должна быть реализована путем налогов. При незначительных размерах необходимых капиталов против этого, пожалуй, ничего нельзя было бы возразить. Однако, несомненно могут иметь место отдельные случаи, в которых заинтересованные районы по очень разумным основаниям не желают принять участия в постройке дорог, и, кроме того, нет никаких гарантий, что доля участия в каждом отдельном случае не будет назначена слишком высоко или. наоборот, слишком низко. Иными словами, весь этот способ страдает шаблонностью. Конечно, есть возможность до издания закона войти в соглашение с соответствующими органами самоуправления, однако и это не дает еще гарантии длительной готовности с их стороны производить платежи. Как только фактические расходы. как это обычно бывает, превысят сметные предположения, тотчас же привлеченные к принудительному участию организации откажутся взять на себя дополнительное бремя расходов. Точно также, если выполнение строительных работ затянется дольше срока, как это обычно бывает, то склонность к выполнению принудительно или добровольно взятых на себя обязательств начнет слабеть. Государство попадает тогда в неприятное положение необходимости либо принудительного взыскания платежей, либо полного или частичного отказа от них. Подобного рода опыт имел место и в отношении итальянского закона, оставив его в упомянутом отношении мертвой буквой (чему, впрочем, способствовало то обстоятельство, что превышение расходов против смет и задержки в производстве работ были очень значительными). В других странах нигде не последовали итальянскому примеру.

Полную противоположность представляет политика Австрии. Там участие заинтересованных самоуправляющихся корпораций в постройке второстепенных железных дорог использовалось только по их собственной инициативе: это была правильная политика. Однако относящиеся сюда административные мероприятия облекались в такую форму, которая подавала повод к недоразумениям и ошибкам и не лишена была политического привкуса. Заинтересованность была проявлена провинциальными органами самоуправления уже в период значительного развития

железнодорожной сети, когда дело шло о постройке линий с более слабой интенсивностью движения. До тех пор такие второстепенные линии строились в довольно значительном числе частными предпринимателями с участем правительства, а в некототых случаях и самим государством под названием „местных" железнодорожных линий. Однако, когда провинции пришли к сознанию того, что дальнейшее сгущение сети путем постройки таких линий не может быть осуществлено без их поддержки, то они выступили в качестве посредников между частными предпринимателями и государством. Они ставили условием своего участия реализацию известной доли основного капитала непосредственно заинтересованными кругами, тогда как государство брало на себя поддержку в каждом отдельном случае.

Эти линии назывались местными, но, по большей части, они являются боковыми линиями в нашем смысле. Инициатива и первый пример принадлежит Штирии в 1890 г.; за ней последовала Богемия в 1892 г., Галиция в 1893, Зальцбург, Моравия, Нижняя Австрия, Силезия, Верхняя Австрия и Крайна. Содержание штирийского закона, которому с незначительными отклонениями соответствует текст законов всех других провинций, в существенных чертах следующее. Область берет концессию, на известную линию или осуществляет концессию, взятую на себя частным предприятием. Для этой цели реализуется областной железнодорожный фонд путем выпуска займа. Этот фонд может быть использован для постройки железнодорожных линий только в том случае, если заинтересованные лица или государство или и те и другое вместе гарантируют, по крайней мере, одну треть общей суммы капитала à fonds perdu (безвозвратно) или путем подписки на учредительские акции по полной номинальной ценности их, или же когда они берут на себя обязательство в том случае, когда чистый доход от эксплоатации будет недостаточным для покрытия четырехпроцентной оплаты процентов и погашения, выплачивать субсидию вплоть до трех восьмых общего размера потребных сумм. Другие провинции требуют участия заинтересованных лиц в размере 25% капитала. Богемия предоставляет в тех случаях, когда она не осуществляет постройки самостоятельно, гарантию четырех процентов на привилегированные облигации, общая ценность которых не может превышать 70% строительного капитала. В других случаях она предоставляет процентную ссуду в пределах того же максимума, а при предположительно-достаточной доходности дает гарантию, кроме того, и выпускаемых для восполнения строительного капитала привилегированных акций. Галиция и Нижняя Австрия также оставляли за собой право самостоятельной постройки местных линий. Для этого были даже созданы провинциальные железнодорожные ведомства, имеющие, кроме того, задачей руководство и надзор за эксплоатацией, независимо от общегосударственного надзора. По общему правилу, эксплоатация этих боковых линий объединена в руках той главной линии, к которой они примыкают.

Центральное правительство со своей финансовой точки зрения ничего не могло возразить против подобной готовности провинций, так как, таким образом, с него снималось бремя.

расходов по постройке всех этих линий. Это так называемые „областные железные дороги“ прежних австрийских коронных земель. В действительности они были составными частями общегосударственной железнодорожной сети, и, за исключением способов реализации, необходимых для их постройки средств, ничем не отличались от всех других линий. Однако, ясно было, что такая организация граничила с федерализмом в железнодорожном деле, и применение упомянутых провинциальных законов иногда приводило к хозяйственно-нерациональным результатам. Дело в том, что, несмотря на выдачу концессий центральным правительством, все же было трудно предотвратить при несении расходов по постройке провинциями и непосредственно заинтересованными кругами допущение слишком большой роли интересов собственной колокольни и партийных интриг при установлении направления и трассы пути отдельных линий.

В Италии предполагали также организовать союзы заинтересованных провинций и общин для реализации средств на покрытие соответствующей доли участия в расходах по постройке боковых или местных линий. Это вполне совпадает с мыслью, выраженной уже М. М. ф. Вебером. Здесь очень ясна аналогия с принудительными союзами в дорожном деле. Однако этот проект нигде не был осуществлен. Причина, может быть, заключалась в том, что цель была достигнута везде путем добровольного соединения усилий.

В настоящее время все согласны в том, что доля участия местных заинтересованных кругов, в особенности общин и более крупных самоуправляющихся единиц, должна быть предоставлена их собственному свободному решению, и затем только, на основе выяснившегося таким образом финансового фундамента, должна быть определяема поддержка со стороны государства.

Следует еще коснуться вопроса о привлечении к реализации средств на постройку железной дороги тех заинтересованных лиц, которые, являясь земельными собственниками, получают исключительные выгоды от проведения железной дороги. Эти мероприятия аналогичны тем, с которыми мы встречаемся в области водных и обыкновенных сухопутных дорог. Государственное управление здесь лишено возможности непосредственно привлекать к участию каждого в отдельности, и речь идет прежде всего о том, чтобы в точности отграничить круг лиц, попадающих в эту категорию. В этом отношении следует напомнить то, что было сказано в общей части настоящего труда о посредствующем причинном значении рассматривамоего влияния железных дорог на общие условия хозяйства. Привлечению к участию в затратах на сооружение железной дороги подлежат только те спе-

циальные надбавки к земельной ренте, которые могут быть констатированы в отношении земельных участков, находящихся в непосредственной близости к железнодорожной линии и в особенности к станциям, как ясно могущее быть выделенным при всех обстоятельствах повышение их ценности вследствие их местоположения—в отличие от общего повышения ценности окрестных земельных участков, благодаря проведению железной дороги. Такое специальное повышение ценности основывается на застройке участков, сооружении фабрик и заводов, экономии в транспортных издержках по перевозке продуктов, увеличении населения вблизи железнодорожных станций и т. д. Только этому более узкому кругу хозяйственных единиц присущ тот характер, который принято обозначать как „прилегание“ и на котором именно и основывается рассматриваемая обязанность участия в расходах. Об общем принципе вряд ли могут быть какие-либо различия во мнениях. Проведение его, однако, может подать повод к сомнениям и во всяком случае является делом не легким. Очень грубым, но достаточным для практических целей мероприятием является возложение обязанности реализовать соответствующую долю участия в затратах на непосредственно перерезываемые железнодорожной линией общины. Справедливый размер этого участия в начальный период развития железных дорог часто видели в безвозмездном предоставлении этими общинами необходимой для дороги земельной полосы. Правда, это предположение далеко не всегда является правильным, и мероприятие это сделалось неосуществимым вследствие того, что к обязательному участию в расходах стали привлекать и отдаленные общины и даже целые провинции. Вследствие этого, впоследствии снова пришлось возвратиться к прежней мысли. Размер участия этих непосредственно заинтересованных общин не может быть установлен в общем виде, но зависит целиком от конкретного положения вещей. Его пришлось бы поэтому, если хотеть быть точным, в каждом отдельном случае устанавливать путем специального обследования и переговоров. Но все же высота издержек по приобретению земельной полосы представляет здесь известную основу для расчета, так как она находится в связи со степенью благосостояния и общего экономического развития пересекаемого дорогой района и, кроме того, не превышает известной умеренной доли участия, которую вполне возможно наложить на заинтересованных лиц. Общины затем, в свою очередь, могут разложить этот расход на отдельных лиц правильным образом, в особенности путем налога на прирост ценности имущества. Вследствие этого следует считать вполне правильным то, что прусские законо-

проекты о постройке боковых линий постоянно требуют от прилегающих земельных собственников только безвозмездного предоставления земельной полосы. Следует только пожелать, чтобы этот принцип применялся везде и к дорогам всех категорий.

В. Железнодорожная система.

Концессии на частные железные дороги. Предоставление железных дорог в концессию частным предприятиям имеет задачей достичь этим путем социально-хозяйственных целей государственного железнодорожного управления. Последнее предполагает регулирование деятельности этих предприятий, которое ограничивает их свободу в той мере, в какой она могла бы нанести ущерб указанной цели. По плану нашего исследования, мы должны в настоящий момент рассмотреть относящиеся сюда мероприятия в их внутренней связи. Совокупность всех этих мероприятий в целом составляет системy частных железных дорог. В современном понимании этот термин означает определенную форму государственного управления, именно—делегированное управление, а по буквальному своему смыслу этот термин целиком отошел в историю. Отправляясь от исходной точки, обозначаемой этим буквальным смыслом термина, рассматриваемая система долгое время почти исключительно господствовала над развитием железнодорожного дела. В начале, при менее сложных общих условиях хозяйственного развития она могла давать удовлетворительные результаты, но с ходом развития эти условия становились все сложнее, так что проведение ее в жизнь было связано со все возрастающими трудностями. Попытки приспособить административные мероприятия к этим трудностям не всегда и не везде были удачными, частью вследствие недостатка проницательности у руководителей дела, а частью по причинам, заключавшимся в самом положении вещей. С другой стороны, во многих случаях самые цели управления понимались неправильно, вследствие чего применение системы неизбежно должно было привести к неблагоприятным результатам, которые, однако, не могут быть поставлены в вину самой системе. Обратимся прежде всего к порядку издания и к содержанию тех правительственных актов, в силу которых частные предприятия впервые призываются к осуществлению возложенной на них задачи: к рассмотрению железнодорожных концессий. При этом следует иметь в виду совпадения в регулировании всех существенных пунктов в законодательстве различных стран. Отклонения в маловажных подробностях могут быть совершенно оставлены без внимания.

Передача полномочий делегированного управления осуществляется в виде предоставления права сооружения и эксплоатации определенной железной дороги данному предприятию, причем в точности обозначается задача предприятия и все отдельные права и обязанности предпринимателя. Последние могут быть установлены в общем виде в особом законе о концессиях, который eo ipso в каждом отдельном случае подлежит применению, или же, напротив, они устанавливаются вновь на каждый отдельный случай, или, наконец, закон о концессиях в каждом отдельном случае дополняется и изменяется отдельными постановлениями.

Выдача концессий есть акт свободного усмотрения правительства как в отношении предмета каждой отдельной концессии, так и в отношении достоинств каждого отдельного искателя ее.

Железная дорога, на которую выдается концессия, может быть предусмотрена государственным планом железнодорожного строительства, или же проект ее исходит от самого искателя концессии. В последнем случае от него требуется обоснование экономического фундамента предполагаемой к постройке дороги, об основательности которого судит государственное управление. Выдаче концессии должны предшествовать предварительные технические работы, которые выясняют выполнимость и условия наиболее экономически-рационального осуществления сооружений, т. е. направление дороги и прочие условия ее сооружения, а также и предположительные издержки. Целесообразно определять ставящиеся в этом отношении требования путем общих предписаний закона. Для выполнения этих, так называемых, общих предварительных работ (измерений, трассировки) часто бывает необходимо вторжение в пределы чужой собственности (временное занятие земельных участков, вырубка просек в лесах и т. п.). Вследствие этого в большинстве государств для производства таких работ предусмотрено особое разрешение (предварительная концессия). Там, где такая предварительная концессия не предусмотрена, как, напр., в Швейцарии, в Англии, предварительные работы могут быть выполнены только в меру добровольного согласия со стороны самих земельных собственников. Разрешение к производству предварительных работ еще не предполагает преимущественного права на получение концессии для данных искателей ее. Выясненные экономические и технические основы для сооружения новой линии подвергаются проверке со стороны специальных органов управления, лучше всего путем непосредственного обследования на месте особой комиссией.

Решение в пользу искателей концессии основывается, главным образом, на наличии гарантий реализации необходимого капитала. В этом отношении обычно требуются основатель-

ные доказательства успешности организации акционерного общества.

Особенности государственного права отдельных стран в отношении порядка предоставления концессий путем специального закона или же на основе закона путем распоряжения правительственного органа—в экономическом отношении совершенно безразличны, поскольку они не имеют специальной задачей предотвращение нарушения единства общегосударственной сети проведением местных железнодорожных линий. Второстепенное значение имеет и вопрос о том, содержатся ли условия концессии в самом акте ее или же в концессионном законе, или, наконец, в особом сборнике условий, который юридически представляет составную часть концессии, а в тех случаях, когда этот сборник является общим формуляром, по существу есть ничто иное, как сам концессионный закон. Право на принудительное отчуждение земельных участков либо по закону связано с предоставлением концессий, либо оно определенно предоставляется в каждом отдельном случае в самом акте концессии, или на ряду с ней. В английском Private Act предоставление концессии совпадает с утверждением компании и с предоставлением ей права принудительного отчуждения; charter в Соединенных Штатах означает то же самое.

Срок концессии, как делегированного управления, ограничен во времени. До тех пор, пока железные дороги рассматравались как обыкновенные частные предприятия, концессии выдавались на неопределенный срок. Самые ранние австрийские концессии предоставляли строителям железной дороги полную собственность на сооружения и оборудование, но ограниченное во времени право эксплоатации в форме привилегии, которая по истечении срока в случае признания полезности предприятия подлежала возобновлению. В другим странах—позднее и в самой Австрии—либо совсем не ограничивали срока концессии, но зато предоставляли государству право выкупа железной дороги по прошествии известного времени, или же вообще ограничивали существование железной дороги в качестве частного предприятия определенным длительным сроком (по большей части в 80, 90—99 лет). По истечении этого срока все оборудование и все сооружения переходили к государству. Иногда в последнем случае для государства выговаривалось право выкупа через более короткий срок для того, чтобы дать государству возможность в случае надобности ранее истечения срока концессии взять железную дорогу в свои руки. В Англии концессии не ограничены сроком и право государства на выкуп было введено только законом 1844 г. для вновь возникающих железных дорог.

Такой же порядок имеет место и в отдельных штатах Северной Америки, тогда как в других право эксплоатации предоставляется отдельным дорогам на определенный срок, подобно первым австрийским концессиям.

До наступления срока выкупа должен протечь достаточный для возможности развития железнодорожного предприятия период времени. Выкупная цена для железных дорог общегосударственной сети, ход развития которых вместе с развитием целой сети не может быть наперед определен, должна быть назначаема не иначе, как на основе капитализации средней доходности за ряд лет, предшествующих выкупу (впрочем, во многих концессионных законах—за вычетом двух наименее благоприятных годов).

В случаях иного положения вещей в качестве выкупной цены может быть обусловлена совокупность издержек на сооружение и оборудование, но все же с известной надбавкой. Основы исчисления этой себестоимости должны быть наперед определены, а на случай несогласия должен быть предусмотрен третейский арбитраж[1]). Осуществление рассматриваемого права встречает, однако, зачастую значительные затруднения. Срок выкупа для различных линий одной и той же частной железнодорожной сети может наступить в различные моменты, так что осуществление этого права имело бы последствием раздробление единого предприятия. Там, где право выкупа относится только к отдельным линиям одной и той же сети, а к другим не относится, как напр., в Англии—вследствие его запоздалого введения в законе, осуществление его невозможно, если только не вести особого учета издержек и доходности для каждой отдельной линии, что опять-таки представляет значительные трудности. По общему правилу, здесь должны возникать споры. Последствием этого является то, что эта оговорка о выкупе теряет практическое значение и в каждом случае необходимости такового приходится обращаться к добровольному соглашению. В Пруссии закон 1838 г. вместо перехода дорог к государству предусматривал специальный железнодорожный налог, который должен был итти на амортизацию вложенного в железнодорожные предприятия капитала. Это постановление, однако, надолго не удержалось, так что государству оставался только один путь выкупа на основе добровольного соглашения.

---

[1]) Упразднение предусмотренных концессиями третейских судов в Швейцарии в силу союзного закона об отчетности железных дорог 1896 г., с передачей соответствующих споров союзному суду,—основано на предположении, что такой порядок предоставляет сторонам гарантии компетентности и беспристрастия, которые при другом порядке были бы не столь твердо обеспечены.

Праву на сооружение, которое предоставляется предприятию в силу концессии, противостоят соответствующие обязанности. Постройка железной дороги должна быть осуществлена в течение известного срока в соответствии с относящимися сюда пунктами концессионного договора и общими предписаниями на этот счет. В случае несоблюдения сроков сооружения предприниматели либо лишаются концессии, либо в случае, когда с их стороны было предоставлено обеспечение, последнее ими утрачивается. Наконец, государству может быть предоставлено право в таком случае продать строящуюся дорогу с публичного аукциона или предоставить ее достройку третьим лицам, или, наконец, достроить ее на государственный счет. Строительные планы подлежат утверждению соответствующих государственных органов; детали сооружения пути и подвижного состава предусмотрены либо в общих постановлениях, которым должен следовать концессионер, либо в сборниках условий концессий. Соответствие выполнений сооружения поставленным требованиям устанавливается по окончании его путем правительственного обследования, и найденные недочеты должны быть устранены до открытия эксплоатации.

С правом эксплоатации связана обязанность ее: обязательство поддерживать на железной дороге в течение срока концессии регулярный ход эксплоатации и вести ее в соответствии с условиями концессии и общими предписаниями закона, касающимися эксплоатации. В случае несоблюдения этого обязательства, за государством сохраняется право взять на себя эксплоатацию путем секвестра за счет концессионеров.

Установление тарифов в соответствии с общественными потребностями обеспечивается путем предписания максимальных ставок с правом их изменения при известных условиях. В большинстве случаев предусматривается понижение всех взимаемых тарифов при наступлении чрезвычайных обстоятельств, каковы — нужда, голод и т. п. Далее предусматривается общее понижение максимальных ставок при достижении дорогой известной доходности (в Австрии вначале — 15%, позднее — 10%, в Англии — 10%. В отдельных случаях государству предоставлены еще более далеко идущие полномочия, которые граничат с установлением тарифов по собственному усмотрению. Это предполагает, с другой стороны, предоставление государством железнодорожному предприятию обеспечения от материальных убытков в какой бы то ни было форме (общей гарантии дохода или специальных возмещений в отдельных случаях).

В отношении отдельных мероприятий в области эксплоатации в концессиях, по большей части, содержатся лишь самые

общие указания, какова обязанность всегда иметь достаточное количество подвижного состава, производить необходимые расширения станций, при известных условиях прокладывать вторую колею. Оговорка об утверждении расписаний органами государственного управления дает последнему в руки возможность влиять на размеры перевозок. Единственным исключением в полном пренебрежении этим пунктом в английских концессиях явилось возложение на железные дороги обязанности, в силу актов 1845 г., ежедневно пускать один поезд в составе вагонов третьего класса по особо пониженной плате.

Стремление к правильному расположению сети влечет за собой предоставление концессионерам исключительного права (монополии), будь то путем прямого запрещения конкуренции со стороны параллельных линий или же путем допущений отдельного предприятия в качестве единственного в обширной области или в отдельном районе ее. Прусский закон 1838 г. и австрийский закон 1854 г. о железнодорожных концессиях правильно регулируют этот вопрос: первый запрещает на 30 лет „сооружение другими предпринимателями новой линии, которая бы на ряду с первой в одном и том же направлении соединяла бы те же самые главнейшие пункты“; по австрийскому закону, „никому не разрешается сооружение другой железной дороги, которая бы соединяла те же самые конечные пункты, не касаясь новых стратегически, политически или коммерчески важных промежуточных пунктов“. Уничтожение этого постановления прусского закона в конституции Северо-Германского союза, а вслед за этим и Германской империи, было проявлением теории конкуренции, а предоставление со стороны английского парламента всегда и без исключения полной свободы строительству конкуррирующих железнодорожных линий характеризует расцвет железнодорожной конкуренции.

Сознание перспективы сгущения сети в будущем обусловливает возложение на железные дороги обязанности допускать присоединение к ним других линий с общими передаточными станциями и с совместным пользованием отдельными участками пути. Иногда предусмотрена также и обязанность сооружения продолжений отдельных линий при наступлении известных условий.

Само собой разумеющейся представляется обязанность железных дорог к подчинению государственному надзору и к выполнению предписаний соответствующих органов управления в пределах их служебных полномочий. Успешное осуществление государственного надзора приводит к необходимости предоставления государственной власти известного влияния на органи-

зацию железнодорожных обществ и даже на ведение ими дел. Мера этого влияния может быть, правда, очень различной. В этом отношении в концессионных актах содержатся предписания о влиянии государственного управления на образование правлений обществ, на выработку их уставов, на замещение важнейших постов руководящих агентов эксплоатации, об участии представителей правительства в заседаниях правления, об утверждении им известных мероприятий и, наконец, об обязательности публичной отчетности обществ. Последняя является очень важным средством контроля, которое, кроме того, служит налоговым и статистическим целям, но для последних требует особой подробности и однородности данных.

Наконец, по общему правилу, на железнодорожные предприятия возлагается обязанность производства известных услуг в пользу государства; безвозмездной, или с оплатой себестоимости перевозки почты, а также пассажиров и грузов для нужд различных отраслей государственного управления, в особенности для военного ведомства, бесплатной перевозки бедных, а иногда особых отчислений на благотворительные цели.

Правовая природа концессий требует, чтобы, поскольку концессионер выполняет свои обязанности, он был бы также защищен и в своих правах. Конструировать юридически имеющее здесь место соединение публичного и частного права в соответствии с положительным правом отдельного государства является делом юридической науки. Недостойно государства такое положение вещей, когда, как это имело место в Австрии, гражданский суд объявил себя некомпетентным для решения споров о претензиях, вытекающих из концессий, а административный суд отверг подобные претензии на том основании, что вопрос о концессии является делом свободного усмотрения государственного управления.

Применение концессионной системы. Рассмотрение условий концессий позволяет признать их во всей их совокупности пригодным средствсм для того, чтобы поставить твердую границу стремлению к наживе частных предприятий соответственно целям общественного хозяйства и, кроме того, твердо урегулировать деятельность железных дорог путем положительных предписаний, например, полицейских. И все же концессионная система, как об этом свидетельствует история железных дорог, во многих случаях оказалась неудовлетворительной. Однако, обобщение этого утверждения не соответствовало бы действительности. Напротив, в различных странах неблагоприятные результаты проявлялись то в одном, то в другом отношении, что объясняется особенными обстоятельствами каждого отдельного случая. Источ-

ники недочетов не везде одинаковы и последствия их не одинаковой важности: они в основе своей могут быть сведены к перечисленным в дальнейшем обстоятельствам.

Наиболее распространенная и повлекшая за собой наиболее тяжкие последствия ошибка состояла в стремлении к осуществлению и даже к поощрению путем концессий конкуренции в железнодорожном деле. Наиболее далеко в этом отношении заходили, как известно, в Соединенных Штатах, где самый порядок концессий имел так мало значения, что железные дороги этой страны представлялись обыковенными частными предприятиями. В Англии эта ошибочная тенденция была менее ярко выраженной, но не менее длительной. В континентальных государствах этому примеру последовали значительно позднее, и ошибки здесь имели меньший объем и меньшее значение.

Вследствие предоставления таких конкурентных концессий цели общественного хозяйства извращались самим же государственным управлением. Государство само способствовало излишней растрате капиталов путем постройки лишних линий, которые потом, конкурируя в отношении имевшихся перевозок, понижали доходность друг друга. Оно косвенно способствовало этим необеспеченности железнодорожными путями отдаленных районов страны и т. д. Коротко говоря, государство способствовало всему тому экономическому вреду, которого можно избежать только путем устранения конкуренции. Государственное управление не думало также и о том, чтобы каким бы то ни было образом препятствовать развитию спекуляции, в периоды высокой конъюнктуры легко устремляющейся в область железнодорожного строительства. Государство, напротив, зачастую санкционировало спекуляцию в порядке выдачи концессий и таким образом, становилось соучастником вины во всех тех неблагоприятных результатах, которые обычно считаются исключительными последствиями системы частного железнодорожного хозяйства.

Поощряя конкуренцию, железнодорожное управление, как легко видеть, противодействовало осуществлению своих же собственных задач в области тарифного дела.

В особенности ярко это выступает в Англии. До тех пор, пока парламент разрешал сооружение всякой конкурентной линии, существующие железные дороги были принуждены сами сопротивляться конкуренции новых концессионеров как путем серьезно разработанных планов борьбы, так и просто путем проектов выкупа новых линий. Оружием борьбы служили тарифы. Законный тарифный максимум относился, по большей части, только к собственной провозной плате, а за погрузочно-разгру-

зочные операции и иные станционные услуги плата была ограничена только общим предписанием закона о „нормальном“ уровне. К этим дополнительным услугам относятся также и операции по подвозу к станциям и рассылке по адресам назначения поштучных грузов, которые в Англии осуществляются самими железными дорогами. Плата за эти услуги, так называемые terminals, не поддавалась никакому контролю, так как претензии на чрезмерную высоту этой платы могли возбуждаться только в судебном порядке, который, как легко понять, почти никогда не приводил к цели. Вследствие этого железные дороги всегда были в состоянии предотвращать угрозу конкуренции путем понижения тарифов, чем, с одной стороны, доказывалась ненужность новой линии, а с другой стороны, вновь возникавшему предприятию ставилось на вид его неизбежная нерентабельность. Это была угроза разорения для новых линий путем резких понижений тарифов, понуждавших их к капитуляции. По миновании опасности ничто не препятствовало осуществлению нового повышения тарифов. Директора железнодорожных компаний не давали вырвать из своих рук этого оружия, и экономическое влияние железных дорог действительно привело к тому, что вопрос об этих terminals без конца дебатировался общественным мнением. Пока существовала конкуренция, он так и не был приведен к окончательному решению парламентом. Отдельные представители железных дорог неоднократно высказывали готовность подчиниться государственному регулированию, если им дадут гарантию недопущения новых конкурирующих линий. В конце концов, парламент все же пришел к пониманию всей нелепости существовавшего положения вещей, но к тому времени уже сами железные дороги положили конец конкуренции путем заключенея соглашения и слияния (Amalgamations).

Только учрежденная в 1873 г. в качестве полусудебного учреждения железнодорожная комиссия получила полномочие, на основе претензий заинтересованных лиц, требовать от железной дороги, чтобы в станционных книгах тарифов точно указывалось, какая доля тарифной ставки взимается за самую перевозку и какая за все прочие услуги, причем должен быть обозначен точный характер этих прочих услуг. Кроме того, она получила право в случаях спора о высоте terminals принимать решение в смысле справедливого и разумного возмещения за соответствующие услуги.

На европейском континенте также имели место неудовлетворительные результаты государственной политики в области тарифного дела. Однако, они проистекали в значительно меньшей степени из предоставления концессий конкурирующим

линиям, чем из другого обстоятельства, о котором сейчас будет итти речь.

Очень часто утверждалось, что максимальные тарифные ставки, предусмотренные в железнодорожных концессиях, не достигают своей цели, так как они назначаются слишком высоко, и фактически взимаемые тарифы всегда остаются ниже их уровня. Однако, то обстоятельство, что с ходом развития нередко тарифы опускались значительно ниже максимума, в особенности вследствие того, что при распределении перевозок в узловых пунктах решающее значение получали тарифы наиболее дешевой линии,—это обстоятельство все же не является доказательством неудовлетворительности рассматриваемого мероприятия в то время, когда были совершенно иные условия, если только максимумы с самого начала назначались в соответствии с поставленной целью. Так оно постоянно и было, и во многих районах максимальные ставки в течение продолжительного времени фактически применялись, а при повышении тарифов служили фактической границей его. Доказательством значения максимальных ставок может служить и тот факт, что во Франции и в Австрии тарифы в пассажирском сообщении в точности назначались по концессионным ставкам, а отдельные австрийские железные дороги в 70-х годах должны были добиваться повышения соответствующих максимальных ставок, стремясь к установлению единообразных тарифов. Столь же неправильным является мнение, что оговорка, предусматривающая понижение тарифов при достижении железной дорогой определенного уровня доходности, не оказала никакого влияния на практике. Она косвенно оказала такое влияние, когда путем постройки боковых ветвей задерживалось повышение доходности главной линии, но этим она послужила на пользу заинтересованным в перевозках по боковым линиям, которые, в противном случае, должны были бы иметь дело с более высокими тарифами. В Австрии, в единичных случаях эта оговорка нашла себе непосредственное применение. Практическая действительность этих концессионных постановлений весьма усиливается тем обстоятельством, что и сам частный предприниматель в качестве монополиста до известной степени в своих собственных интересах руководствуется теми же самыми мотивами понижения платы за перевозки, как и общество в целом. Если бы в экстраординарных, не предусмотренных в концессии случаях потребовалось дальнейшее понижение ставок, на которое частное предприятие не изъявило бы согласия, то исход может быть найден путем возмещения фактически возникающих в связи с таким понижением тарифов убытков из государственных средств. Соответствующие постановления в

законах о концессиях можно найти лишь в очень редких случаях в Голландии, в Италии и здесь, в конце концов, приходится положиться на то влияние правительства на частные железные дороги, которое не облечено ни в какие параграфы закона, но которое правительство все же в состоянии оказывать, подобно тому как это имеет место и в отношении разных других, с трудом поддающихся определению требований общественного интереса, например, в отношении характера железнодорожных услуг и выполнения различных пожеланий публики. Честолюбие руководителей железных дорог, патриотизм и иные соображения разного рода играют здесь роль и становятся для них мотивами к предоставлению всего того, чего от них по справедливости можно требовать. В отношении чинов и орденов железнодорожные служащие всегда бывали очень чувствительны.

Однако, в ином отношении в применении исследуемой системы проявились такие недостатки, которые имели гораздо более серьезные последствия. Одной из таких ошибок была недостаточная степень внимания и воздействия со стороны правительства в направлении сосредоточения в руках отдельного предприятия законченной железнодорожной сети. Вместо этого на боковые линии предоставлялись концессии самостоятельным предприятиям. Таким образом была упущена выгода слияния доходных главных линий и малодоходных боковых в одно предприятие. Последствием этого явилось то, что главные линии, обеспеченные в отношении доходности перевозок, были заинтересованы в том, чтобы бездеятельно ждать дальнейшего повышения их размера и поэтому относились пассивно к расширению эксплоатации на боковых линиях и даже противодействовали ему. Напротив, слабые предприятия на этих последних при малой доходности их испытывали большие затруднения в финансовом отношении вплоть до полной бездоходности, а иногда и прямой борьбы с дефицитами. Ясно, что при подобных обстоятельствах обслуживание публики с их стороны оставляло желать многого.

Эта раздробленность линий внесла, таким образом, в развитие железнодорожной сети значительное количество затруднений. Многочисленность отдельных предприятий делала эксплоатацию всей сети более громоздкой, неравномерной, и прежде всего более дорогой, чем это было бы в случае, если бы обращено было должное внимание на рациональную централизацию, как она бывает осуществлена в единстве государственной сети, а также и в аналогично округленных частных сетях. Эта раздробленность стала, кроме того, причиной той пестроты в та-

рифном деле, которая давала повод к весьма обоснованным нареканиям.

Удовлетворительное разрешение этого вопроса об устройстве сети связано, впрочем, с другой стороной того же самого предмета, о которой будет сейчас итти речь.

Из европейских государств в этом отношении, в сущности, только французская концессионная система дала вполне удовлетворительные результаты.

Сюда присоединяется еще один грех бездействия. Оставляли часто без внимания то, что железная дорога в своем непрерывном развитии должна считаться с постоянным ростом основного капитала. Усиление движения приводит к необходимости соответствующего увеличения количества подвижного состава и расширения сооружений. Постепенное повышение относительного максимума интенсивности работы дороги обусловливает от времени до времени необходимость реализации новых капиталов в крупном объеме, так как новый масштаб сооружений должен вперед предусматривать постепенное заполнение расширенных рамок. Бывают и общие повышения хозяйственной конъюнктуры, которые влекут за собой внезапное усиление перевозок, а технические улучшения также связаны с увеличением издержек. В концессиях однако по общему правилу, не была предусмотрена эта периодическая необходимость увеличения капитала сверх его первоначальных размеров. Предприятия, находившиеся в благоприятном финансовом положении, могли легко добывать для себя необходимые капиталы, тогда как слабые предприятия в этом отношении испытывали значительные затруднения. В периоды затруднений с кредитом они нередко бывали принуждены производить весьма сомнительные финансовые операции и иногда попадали в совершенно беспомощное положение, из которого могли быть выведены только путем вмешательства государства, совершенно не предусмотренного в концессиях. Этот недостаток предусмотрительности со стороны государственного управления нанес значительный вред успешному ведению хозяйства частными железными дорогами—обстоятельство, на которое обращали слишком мало внимания. Только французские концессии дали и здесь образец, которому, однако, никто в других странах не последовал: они предусматривали регулярный рост основного капитала под контролем государства.

При приближении срока выкупа в казну и за пределами этого срока, поскольку государство не воспользовалось своим правом выкупа, недостаточная забота о расширении железнодорожных сооружений имеет особенно вредные последствия. Железнодорожные предприятия понесли бы несомненный убы-

ток, если бы исчисленная по заранее установленным критериям выкупная цена относилась бы к увеличившемуся, благодаря подобным расширениям, основному капиталу. Поэтому они заинтересованы в том, чтобы, по возможности, избегать всяких таких расширений. Вследствие этого им не остается ничего другого, кроме использования до крайности существующего оборудования для того, чтобы обойтись им одним. В результате получается, что, когда выкуп, наконец, происходит, государство получает совершенно изношенные сооружения и оборудование. В Австрии при переходе железных дорог к государству в порядке выкупа в полной мере сказались эти последствия непредусмотрительности со стороны государственного управления.

Наконец, не следует упускать из вида недостаточности регулирования во многих отношениях, как причины недочетов рассматриваемой системы. Это относится, главным образом, к начальному периоду развития. Если известное постановление формулировано только в общих выражениях, а толкование и применение его никак не предусмотрено, то нельзя удивляться его неосуществлению. Вспомним предписание о равенстве отношения к грузоотправителям: оно было сделано обязательным, но не было предусмотрено никакой санкции против нарушения его. Лишь позднейший опыт внушил запрещение тайных обратных возмещений (рефакций) и введение оговорки об обратном действии. То же самое в отдельных странах имело место и в отношении мероприятий, касающихся безопасности сообщения, хотя в этом отношении собственный интерес железных дорог делал пробел в регламентации менее чувствительным. О государственном управлении в странах континентальной Европы этого утверждать нельзя; здесь, пожалуй, напротив, слишком много регламентировали. В Англии же и в Америке полагались на то, что железные дороги в своих собственных интересах и в процессе конкуренции за привлечение пассажиров сами примут необходимые меры предосторожности как в сооружении, так и в эксплоатации. В отношении многих предприятий это было справедливым, но другие, в особенности в Соединенных Штатах, нашли, что риск возмещения убытков от несчастных случаев коммерчески вполне рентируется. Лишь после того, как обстоятельства в этом отношении стали совершенно невыносимыми, отдельные штаты союза приступили к учреждению уже упоминавшихся железнодорожных комиссий, которые рассматривают претензии публики к железным дорогам, исследуют причины несчастий и от имени общественного мнения добиваются от железных дорог устранения недочетов добровольным путем, или же обращаются к суду. Кое-что, повидимому, было

все же достигнуто путем этого нововведения. В Англии подобная же задача была возложена на Board of Trade, но ему не было предоставлено в то же время всех необходимых полномочий. Само ведомство торговли даже не проявляло особенной склонности воспользоваться своими полномочиями. Однако и здесь все же наступил перелом, и как уже указывалось выше, была в известной мере проведена полицейская регламентация путем изданий предписаний, вне выполнения которых не допускается открытие железной дороги для эксплоатации. Следует поэтому отличать самую систему от недочетов ее осуществления в отдельных случаях, для того, чтобы притти к правильному суждению о ней.

Финансовое участие государства в частных железнодорожных предприятиях. Особенно важную и трудную сторону концессионной системы представляет участие государства в образовании капиталов частных железнодорожных обществ, признанное необходимым везде, за исключением Англии.

Основание для этого участия государства двоякое. С одной стороны, благодаря этому участию, на плечи всего общества переносится та доля капитальных затрат, которая приходится на нерентабельное, с частно-хозяйственной точки зрения, использование железных дорог для общегосударственных целей (напр., стратегические линии). Подобное участие может иметь место в заранее определенном размере—в виде субсидии в той или иной сумме,—или же размер участия может быть оставлен совершенно неопределенным и поставлен в зависимость от фактического развития сообщения, что осуществляется в форме процентной гарантии. В силу ее, государство ежегодно выдает железнодорожному предприятию безвозвратное пособие в раммере не поддающейся заранее определению доли процентов на основной капитал, недополученной от эксплоатации, но во всяком случае с ограничением размера этой гарантии известным максимумом.

С другой стороны, подобные субсидии со стороны государства необходимы для того, чтобы обеспечить достаточный размер участия частного капитала в железнодорожных предприятиях, которые в течение известного начального периода развития не дают никакого или дают недостаточный для частного капиталиста чистый доход. Иначе говоря, субсидии необходимы для осуществления самой возможности организации такого „делегированного“ предприятия. Наилучшим средством в этом отношении является процентная гарантия в виде авансовой ссуды на определенный период, причем предоставленная суб-

сидия покрывается из излишков дохода последующих эксплоатационных годов и, таким образом, производится лишь уравнение доходности во времени. Нередко оба различаемых случая гарантии переплетаются, как напр., тогда, когда в отношении жел. дор., недостаточно рентабельных с частно-хозяйственной точки зрения, но имеющих большую ценность с точки зрения государственного хозяйства, участие государства в образовании капитала имеет место в неопределенном заранее размере, но в такой форме, что гарантийные субсидии предоставляются хотя и под условием возврата, но с оговоркой, что все те суммы, которые не будут возмещены обратно государству до истечения срока концессии (или до более раннего выкупа), будут зачтены, как размер участия государства в капитальных затратах. Строго различает оба случая финансовой поддержки государства французская концессионная система, знающая субсидии для образования капитала наряду с гарантийными ссудами.

Капитальные субсидии могут состоять как в содействии натурой в сооружении пути, искусственных сооружений и верхнего строения, как это предусмотрено французским железнодорожным законом 1842 г., так и в денежных ссудах и в предоставлении земель, как, напр., в Америке.

И в этом отношении также имели место ошибки и недочеты в процессе применения системы, принесшие не только вред для результатов действия самой системы, но и прямой убыток для государственных финансов.

Мы можем различить два основных источника ошибок: прежде всего, соединение гарантийной системы с неправильным расположением сети и, в особенности, с ложным принципом конкуренции. Вместо того, чтобы, по крайней мере, относиться пассивно к развивающейся конкуренции отдельных линий, как это имело место в Англии, в некоторых континентальных европейских государствах ее нарочно разжигали путем концессионирования преднамеренно-конкурентных и даже параллельных линий с предоставлением им процентной гарантии. Точно также и боковым линиям предоставляли особые гарантии, совершенно не предусматривая комбинирования их с главными линиями, оставлявшимися очень часто в руках отдельных компаний. Ясно, какой вред это должно было приносить государству. Кульминационной точкой этой гибельной политики была отдача в концессию отдельными участками единой главной линии, идущей, напр., от одного крупного центра до государственной границы, с предоставлением для позднее выстроенных участков, дающих массовое увеличение перевозок на первоначальной линии, совершенно самостоятельной процентной гарантии, причем

действие ее не прекращается и тогда, когда основная линия именно в результате сооружения этих продолжений давно уже приносит очень значительный доход сверх средней нормы процентной оплаты капитала. Пруссия, которая совершила много ошибок в отношении расположения своей сети, отчасти компенсировала эти ошибки тем, что выговорила в пользу государства известную долю чистого дохода гарантированных главных линий, начиная с известного уровня его, чем покрывались субсидии, предоставлявшиеся самостоятельно сданным в концессию и гарантированным боковым линиям. Концессионая и гарантийная система Франции была более последовательной. Она разбила всю территорию страны на небольшое число округленных железнодорожных сетей, главные линии которых совпадают с осями основных направлений сообщения и посылают от себя в сторону планомерно расположенные боковые линии. Главные линии не были гарантированы, но субсидировались, как сказано выше. Те из боковых линий, которые признавались недостаточно рентабельными и капиталы для которых были реализованы путем выпуска облигаций, получили гарантию твердого процента и погашения и на пополнение их доходности шли те излишки, которые реализовались главными линиями сверх определенной нормы дивиденда на их акции (8%). Недостающую сверх того разницу до нормального дохода предоставляла в качестве процентной ссуды государственная казна. Лишь по возвращении этих ссуд, начало которого должно было наступить с момента превышения собственными доходами боковых линий (так наз. second réseau), включая сюда и излишки дохода главных линий, относившиеся на их счет, гарантированной процентной нормы, акции главных линий могли приносить более высокий дивиденд. При этом, однако, начиная с известного момента, было опять предусмотрено участие государства в излишках их дохода. Ошибочно поэтому называть систему гарантий так просто, без дальнейшего, „убыточной для государственной казны". Французская система, напротив, оправдалась на практике настолько, что уже с 70-х годов началось возвращение гарантийных субсидий линиями второй сети, которое достигло бы значительно бо́льших размеров, если бы не тяжкие последствия франко-прусской войны. Наконец, в позднейших соглашениях с железнодорожными компаниями (в конце 1883 г.) эта гарантия воообще была отменена. В силу этих новых договоров, которые были заключены государством для того, чтобы устранить бюджетные последствия начатого 3-ей республикой слишком поспешного государственного строительства боковых и местных линий (закон Фрэйсине) от государства к частным обществам переходили эти линии,

а также и обязательство сооружения за счет частных обществ „третьей сети“, стоимостью в 50.000 франков на километр; издержки сверх этой нормы должны были возмещаться компаниям государством в течение длительных сроков. Взамен этого государство гарантирует компаниям известный минимальный дивиденд в случае понижения их дохода вследствие малой доходности малых линий. Напротив, в случае превышения доходом установленной нормы, $^2/_3$ излишка идут в пользу государства. Вначале результат был очень неблагоприятен для государства вследствие бездоходности очень дорого стоивших боковых линий. Однако, уже в середине 90-х годов наступило значительное сокращение гарантийных требований со стороны компаний и с начала настоящего столетия последние приступили к возврату гарантий. Только одна компания (Западных ж. д.) еще в 1908 г. потребовала гарантийной ссуды от государства.

Второй из рассматриваемых источников недочетов заключается в связанном до известной степени с системой процентных гарантий вовлечении аферистами в убытки государства и в эксплоатации ими мелких капиталистов, чему служит примером история жел. дор. в России и в Австрии. В этой последней стране в свое время, оставив правильный путь первых гарантированных концессий 50-х годов, избрали такую форму гарантий, которая давала полный простор спекулятивному грюндерству. В этих ранних концессиях предоставлялась гарантия определенного размера процента ($5^0/_0$) и погашения на „действительно вложенный и надлежащим образом установленный“ основной капитал в пределах известного максимума или без установления такового, причем $5^0/_0$ интереса в течение периода сооружения причислялось к основному капиталу (так наз. „промежуточные проценты“—Jnterkalarzinsen). Ясно, что сооружение должно было бы осуществляться под непрерывным надзором специалистов, назначенных правительством для того, чтобы иметь возможность в точности установить размер действительных издержек по окончании сооружения. Вместо этого правительственный контроль по постройке осуществлялся самым небрежным образом, а затем по окончании ее бывало устанавливаемо большое количество недочетов, которые давали повод к бесконечным пререканиям и спорам. Для того, чтобы избегнуть этого, в позднейших концессиях признали необходимым указывать только общие предположительные размеры издержек—весьма опасный метод даже при наиболее добросовестном применении, так как при известной предосторожности со стороны концессионеров государство легко может оказаться в убытке, или же, напротив, концессионеры терпят известный вред, что влечет за собой

в отношении гарантированных дорог, в свою очередь, убытки для государства. Сюда присоединялась необходимость повышения действительного размера капитала до номинального, 5% на который при выпуске акций и облигаций ниже номинальной стоимости фактически представляли собой тот более высокий %, который давал возможность в то время реализовать необходимые капиталы. Эта разница между действительным и номинальным размером капитала давала возможность учредителям реализовать спекулятивный доход, причем безразлично, был ли гарантирован общий размер капитала для всех жел. дор. или известная сумма на единицу длины пути, или же определенный в абсолютных цифрах размер чистого дохода на единицу длины пути (все это только различные формы установления общего размера необходимого капитала). Здесь ничего не меняло и установление государством минимального эмиссионного курса бумаг железнодорожных обществ, так как этот курс устанавливался достаточно низким. Когда же концессионеры, предприниматели по сооружению дорог и посредники в эмиссии ценных бумаг (банки) были одними и теми же лицами, которые в этих своих различных качествах заключали договоры с самими собой, причем государство осуществляло над ними только кажущийся контроль, ясно было, что гарантийная система должна была сделаться очагом спекуляции и эксплоатации публики. Все эти последствия не могут иметь места, когда, подобно тому как это было во Франции и в Пруссии, в основу исчисления гарантий кладутся только действительные издержки по сооружению (включая и промежуточные проценты), и работы по сооружению линий путем публичных торгов предоставляются мелкими участками различным подрядчикам и принимаются достаточные меры предосторожности против недобросовестных спекулятивных приемов реализации капиталов[1]). Все охарактеризованные недочеты системы процентных гарантий являются, таким образом, чисто фактическими, а вовсе не необходимыми, и вследствие этого не могут служить сами по себе возражением против делегированного управления.

---

[1]) Во Франции также имели место отдельные случаи такой недобросовестности, но неправильными являются намеки Кольба в прежних изданиях его „статистики“, что вследствие этого капитальные издержки железных дорог определялись слишком высоко. Один из приводимых им случаев относится к эксплоатировавшемуся впоследствии с большой прибылью предприятию, о котором, прежде всего, не сказано, понесли ли окончательно его собственники убыток, а затем то, что оно как раз относится к тем случаям, на основе которых было осуществлено упомянутое в тексте мероприятие. Другой случай относится к основанию железной дороги Grand Central. Это была действительно очень грязная афера, организованная сторонниками Второй империи, во главе с дворянином Морни, к большой досаде Наполеона III-го, который правильно охарактеризовал ее каламбуром Grand Scandale и всячески стремился уничтожить ее последствия путем передачи линий этого общества двум другим прилегающим обществам. Это—исключение, которое, правда, характеризовало Наполеоновскую эпоху, но отнюдь не может быть поставлено в вину всей рассматриваемой

Интересы государственной казны при системе гарантий требуют, по понятным причинам, постоянного и действительного влияния со стороны государства в направлении экономически рационального осуществления железнодорожными предприятиями сооружения и эксплоатации дороги. Здесь как бы возникает нечто вроде общности интересов между государством и предприятиями, что требует соответствующего правового, в частности, договорного регулирования, а тем самым и большего влияния правительства на установление железнодорожных тарифов, чем для негарантированных дорог.

Хороший пример представляют гарантийные условия в Пруссии на основе кабинетского приказа 1843 г. и заключенные правительством с железнодорожными обществами договоры. Правительство посылало полномочного комиссара на общее собрание акционеров и оставляло за собой утверждение назначения высших служащих, тарифов и расписаний. Равным образом, в случае, если государство 5 лет под-ряд было вынуждено платить субсидии или в течение одного года предоставляло субсидию свыше 1,5%, правительство получало право взять дорогу в свою эксплоатацию на такой срок, покуда размер чистого дохода 3 года под-ряд не превысит 3,5% акционерного капитала. В Австрии эти условия были заимствованы так называемым законом о секвестрации 1877 г. — правда, насильственным путем, без предварительного договора с концессионерами. Позднее переход дороги в эксплоатацию государства заранее обусловливался при выдаче концессии.

К изложенным недочетам присоединился еще один. Недостаток заботы о повышении интенсивности сооружений при прогрессирующем развитии сообщения получил особенно роковое значение в отношении гарантированных дорог. При наступившей необходимости увеличения капиталов субсидия или гарантия должна была соответственно повышаться. Необходимое для этого согласие народного представительства было не всегда легко получить: об объеме этого увеличения может существовать различие в мнениях, может быть разрешен меньший размер увеличения, чем это является фактически необходимым, или, наконец, в согласии по политическим соображениям может быть совсем отказано. Очень плохо бывает, когда малосознательный парламент вообще не желает считаться с необходимостью подобных периодических повышений гарантий, не думая о последствиях. Так как деньги все-таки необходимо достать, неизбежным становится урезывание акционеров в доходе на акции. Этим подрывается железнодорожный кредит государства. Гарантийное обеспечение этого государства с тех пор утрачивает доверие, и реализация капиталов для новых железнодорожных предприятий становится невозможной или, по крайней мере, сильно удорожается. И в этом отношении также французские условия гарантий, касающиеся travaux complémentaires, служат образцом, которому везде следовало бы подражать, что, однако, не имело места.

системе железнодорожного финансирования вообще. Тот же, кто будет утверждать, что эта система являлась основным моментом общего Наполеоновского режима, совершит большую ошибку, так как III-я республика унаследовала ту же самую систему.

В Австрии эта ошибка была еще усилена путем ограничения гарантии обязательства только оплатой процентов на капитал, но не эксплоатационного дефицита!! Трудно найти бо́льшую бессмыслицу в отношении цели и существа гарантии, а также общепризнанного понимания этого обязательства при самом заключении договора. В то же время это—пагубное для государственного и железнодорожного кредита крючкотворство, как бы ни гласил буквальный текст соответствующего постановления в концессии. Это было действительно достойное увенчание здания! Нам неизвестно, не имели ли инициаторы этой мысли в виду ост-индских концессий. Индийские железнодорожные гарантии, предоставлявшиеся индийским правительством, совершенно вне всякого соответствия с системой, принятой в метрополии, относятся только к определенному размеру капитала; эксплоатационный дефицит не включен в гарантию. Однако, это было совершенно точно оговорено в концессиях и вперед известно держателям ценных бумаг. Устранить этот недочет и было целью упомянутого австрийского закона 1877 г.

При правильном проведении гарантийной системы все возбуждаемые против нее возражения оказываются несостоятельными. Такими возражениями являются следующие: что вследствие гарантии железные дороги лишаются мотива к экономной эксплоатации и к развитию сообщения (уже одно желание поскорее избавиться от стеснительного отношения к государству дает такой мотив, не говоря о непрерывном контроле и влиянии государственного управления, причем именно наличность гарантии дает возможность производить тарифные эксперименты); что частные железные дороги, если их не принуждать к постройке новых линий, сами не расширяют сети (как будто бы у государства не было средств принудить их к этому!); что частные компании за счет государства могут вести хозяйство, как им заблагорассудится (влияние, которое Австрия и Россия после горького опыта оказывали на гарантированные дороги, доказывает противное). Так, даже в России в силу соглашений, заключенных в 80-х годах, железные дороги, которым государством была предоставлена гарантия, были поставлены в такую строгую зависимость от правительства, что оно в тарифном и финансовом отношении пользовалось по отношению к ним почти такими же правами, как и по отношению к государственным жел. дорогам. Во многих случаях из предоставления гарантий было сделано весьма целесообразное употребление [1].

---

[1]) Сколь велики были финансовые потери, понесенные Австрией и Венгрией вследствие ошибочной системы гарантий, подробно показывает д-р А. Эдер в книге „Die Eisenbahnpolitik Oesterreichs nach ihren finanziellen Ergebnissen“ 1894 (очень основательная, но односторонняя в своей тенденциозности работа. Там же см. цифровые данные, относящиеся к России и Франции. Даже во Франции, несмотря на правильную организацию системы гарантий и строгий контроль,—гарантийные ссуды на основе соглашений 1883 г.

Все эти гарантии дохода распространяются на весь срок концессий, так как они включают амортизацию основного капитала в течение этого срока. Однако гарантии бывают предоставляемы и на более краткие сроки, и такое ограничение срока в особенности необходимо тогда, когда концессия выдана на неопределенный срок, как это, по английскому образцу, очень часто имело место во внеевропейских странах. По общему правилу, там подобные концессии предоставлялись именно английским предпринимателям. Если подобного рода гарантии и ограничивают риск государства определенным сроком, то от этого не становится менее необходимым обеспечение финансовых интересов казны путем особых условий, так как для предпринимателя всегда есть искушение придавать эксплоатационным отчетам такой вид, чтобы получать государственную субсидию, по возможности, в полном объеме. Так, в Бразилии был случай, что железнодорожная компания постоянно требовала гарантийной в субсидии полном размере, а уже в первом году по окончании срока гарантии сразу же дала значительный чистый доход.

Подчиненное значение имеет, по общему правилу, та форма субсидии железнодорожным обществам, которая состоит в приобретении государством известной доли облигаций или акций, в особенности с условием получения дивиденда в последнюю очередь или же полного отказа от такового; равным образом, освобождение общества от налогов и сборов или от отдельных особых услуг, предусмотренных концессией. В отношении железных дорог высшего разряда только Пруссия и Россия в большом объеме практиковали скупку ценных бумаг.

Нередко имело место также и предоставление отдельных частных ссуд—в особенности в Австрии,—но эти ссуды, по большей части, предназначались на производство определенных сооружений и впоследствии возмещались государству. Передача ценных бумаг жел.-дор. общества государству в размере ссуды имела в виду ее покрытие.

Штаты Северо-Американского Союза также в большом объеме способствовали сооружению дорог, не говоря об уже упоминавшемся предоставлении земель, и покупкой ценных бумаг железнодорожных обществ. В Америке даже и многие отдельные графства и общины таким путем стремились к включению своих территорий в железнодорожную сеть, что привело к признанию займов, заключавшихся ими с целью подобных

очень долго были чрезвычайно тягостными для государственного бюджета. Это объясняется слишком большим оптимизмом, проявленным в отношении перспектив доходности новых линий. См. по этому поводу статью ф. д. Лейена „Die Erträge der Eisenbahnen und der Staatshaushalt", в Jahrb. f. Ges u. Verw. 1892.

субсидий, прямым общественным бедствием. Это объясняется общими условиями и характером частных железнодорожных предприятий в Америке.

В отношении местных железных дорог субсидии в форме участия в образовании основного капитала в последнее время применялись в очень большом объеме. Это в особенности объясняется тем, что органы местного самоуправления вообще в возрастающей степени принимают участие в сооружении подобных дорог. Образцом послужила Франция своим законом 1865 г., на основании которого государство участвовало в сооружении железных дорог d'intérêt local в размере $^1/_2$—$^1/_3$ общих капитальных издержек. Размер этого участия должен быть несомненно назван слишком высоким. Несмотря на это, закон вначале имел очень мало успеха, чему, впрочем, способствовало то обстоятельство, что при сооружении дорог еще не умели придать им определенно местного характера. Кроме того, правильнее определять размер участия государства не столь шаблонным образом, но смотря по конкретным особенностям каждого отдельного случая. Такой порядок и был в Австрии, где отдельные законы о сооружении местных железнодорожных линий, дававшие правительству право предоставлять концессии со строительными и иными льготами, предусматривают участие государства в образовании капитала, смотря по необходимости. Точно также и английский закон 1896 г. выдержан в том же духе: учреждается специальная комиссия по местным железным дорогам, к которой должен обращаться каждый совет графства с ходатайством о выдаче концессии на местные линии и о предоставлении государством финансовой поддержки, которая может иметь место, смотря по обстоятельствам, в размере, равном размеру участия самого совета графства, но не свыше $^1/_4$ капитальной стоимости сооружения. В Пруссии государство также предоставляло субсидии местным линиям, по общему правилу, в размере участия заинтересованной провинции, и притом не безвозвратные. Они составляют в общем около 20% основного капитала субсидируемых местных железных дорог.

Другая форма финансового участия государства в сооружении и эксплоатации местных линий применялась в особенно широком объеме в Италии и притом даже для крупных боковых линий. Она заключается в предоставлении ежегодных субсидий в умеренном размере на долгий срок, вплоть до окончания срока концессии. Такие субсидии имеют целью дать предприятиям путем капитализации этих обеспеченных поступлений твердую основу для реализации частных капиталов. Они в этом отношении вполне оправдали себя.

Подобный же успех в отношении местных железных дорог имели и гарантии дохода. Сюда относится, прежде всего, бельгийский закон 1884 — 1885 гг. Государство, провинции и общины совместно в известной пропорции предоставляют обществу местных железных дорог на каждую, данную ему в концессию линию, гарантию определенного дохода. В соответствии с этой пропорцией гарантии означенные участники получают акции этой линии franco valuta. На основе подписки на акции и этой гарантии дохода общество выпускает облигации, которые гарантируются государством. Ясно, что таким образом реализация капиталов становится возможной для общества на самых выгодных условиях. Пропорция участия для всех подобных линий составляла в общем в 1910 г.: доля государства — 45%, провинций — 26,2%, общин — 27,5%. Кроме того, 1,3% приходилось на долю частных лиц, не принимавших на себя, однако, участия в гарантии доходов.

Скрытой гарантией дохода является взятие на себя государством эксплоатации местных железных дорог взамен известной доли дохода, например, 50% его, тогда как действительные издержки эксплоатации предположительно выше, и, быть может, даже превышают общий размер дохода. Этот способ в особенности применялся в Австрии и в Венгрии. Он служил средством обойти утверждение гарантии парламентом. Однако, вследствие того, что все партии видели в нем возможное средство, могущее быть использованным, когда они придут к власти, случаи его применения обычно обходились молчанием. Ясно, что опасность „ложных местных линий“ для государственного кошелька тем самым только усиливалась.

Попутно мы должны рассмотреть еще две разновидности концессионной системы, от которых порою ожидали особенных результатов, но опыт не оправдал этих ожиданий.

Система сдачи в аренду. Думали найти такую форму делегированного от государства предприятия, которая ставила бы последнее в еще бо́льшую зависимость от государственного управления, чем обычные концессии, нисколько не препятствуя в то же время его деятельности в качестве частного предприятия. В то же время, поскольку речь идет о новых сооружениях, эта форма избегает только что охарактеризованных недочетов тем, что сооружение предоставляется самому государству и лишь эксплоатация передается частному предприятию. Эта система на первый взгляд отличается, таким образом, весьма существенно от концессий вследствие ограничения деятельности частного предприятия одной только эксплоатацией. Кроме того, и в отношении этой последней разбираемая форма должна осуществлять удачную среднюю между государственным регулированием и частной хозяйственной деятельностью. Для подобных договоров об эксплоатации в силу разительной аналогии стало общеупотребительным обозначение их как „аренды“. До сих пор подобные договоры в качестве определенной железнодорожной системы в отдельном государстве применялись только в

единичных случаях. В известную эпоху эта система в железнодорожных планах итальянского и французского правительства занимала выдающееся место, да и в отдельных заявлениях германской прессы она тогда объявлялась Колумбовым яйцом в вопросах железнодорожного управления.

Об этой системе легко судить, если разграничить сооружение от эксплоатации. В отношении сооружения, разумеется, нельзя отрицать, что при систематическом и экономном осуществлении строительства железнодорожных линий государством можно избегнуть указанных выше недочетов плохой концессионной и гарантийной системы. Однако, этот момент, как легко видеть при ближайшем рассмотрении, вовсе не является характерным признаком системы. И при концессионной системе государство может само строить железные дороги. На основе французского железнодорожного закона 1842 г. это государственное строительство осуществлялось в широком объеме, так что железнодорожным компаниям в сущности оставалось только прокладывать рельсы и приобретать подвижной состав. Центр тяжести заключается в характере эксплоатации, и основное различие между сдачей в аренду и концессионированием лучше всего может быть усвоено путем сравнения со сдачей в аренду земельных участков. Это различие подобно различию между частичной арендой и обычной сдачей в аренду на достаточно долгий срок. При сдаче в аренду железной дороги арендатор эксплоатации дает от себя парк подвижного состава и оборотный капитал, государство же взамен предоставленного им основного капитала получает известную долю участия в годовом доходе, причем договор может быть аннулирован в относительно короткие сроки. Концессия, напротив, подобна обычной земельной долгосрочной аренде с той разницей, что арендная плата капитализируется в переходящих к государству по истечении срока концессии сооружениях, если только сверх того государство не получает известной доли чистого дохода. Этим предрешается и наше суждение о разбираемой системе.

Относительная краткость срока арендного отношения, вследствие чего арендатор эксплоатации распоряжается чужими сооружениями, не будучи нисколько заинтересован в их поддержании или улучшении, является источником тягчайших недочетов. которых нельзя преодолеть никакими договорами и постановлениями, как бы они ни были строги и всеобъемлющи. Несомненно, арендаторы будут делать самое необходимое, но столь же заботливое отношение к состоянию соружений, как в конценссионном предприятии, никогда не будет иметь места. Всякий перерасход сверх самых необходимых издержек на под-

держание сооружений явился бы добровольным убытком со стороны предприятия, и даже прямое влияние государства в этом направлении может, правда, привести к большим проволочкам и затратам, но не может по существу предотвратить охарактеризованных недочетов.

Не менее вредное влияние оказывает краткость срока аренды на установление тарифов. У арендатора нет никакого побуждения к предоставлению таких понижений тарифов, которые окупятся лишь постепенно в последующие годы. С другой стороны, установление тарифов не может быть сохранено за государством без предоставления арендатору гарантий от убытков вследствие понижения ставок. Это—оговорка, применение которой на практике представляет огромные затруднения. Если же хотеть воспрепятствовать этому путем установления достаточно долгого срока аренды, то тогда совершенно стирается различие с условиями эксплоатации при обычном концессионном порядке и, кроме того, государство - арендодатель в таком случае было бы поставлено в слишком большую зависимость от частного предприятия. В том то и заключается самое главное затруднение, что совершенно невозможно устанавливать размер арендной платы на долгий срок вперед. Обе стороны несут при этом огромный риск, так как возможные изменения общих условий сообщения и издержек в более или менее отдаленном будущем не могут быть определены вперед сколько нибудь точно. Наконец, и здесь снова возникает вопрос об улучшении и расширении сооружений, который постоянно будет служить источником трений между государством и частным арендатором.

Система аренды впервые была применена в Нидерландах и проделанный там опыт вполне подтверждает сказанное. Повторные преобразования принесли, впрочем, с собой известное улучшение, покуда в конце концов не был найден более или менее удовлетворительный исход путем установления круглой суммы арендной платы плюс участие государства в чистом доходе в случае превышения им известной нормы. Однако, этот исход стал возможным лишь после того, как общие условия сообщения в течение ряда лет приобрели известную устойчивость.

По закону 3 июля 1863 г., в Голландии было постановлено сдать государственную железнодорожную сеть в аренду частному обществу, что и было осуществлено в течение того же года сроком на 50 лет, с правом досрочного расторжения договора в конце каждых десяти лет. Размер арендной платы был установлен следующим образом: из общей суммы валового дохода известная процентная доля вычитается в качестве эксплоатационных издержек предприятия и

найденный таким образом чистый доход делится в отношении $^1/_5$ к $^4/_5$ между арендатором и государством. Процентная доля валового дохода, вычитаемая в качестве издержек по эксплоатации, была установлена при общем размере дохода в 3000 голландских гульденов на 1 км. в 100%, с постепенным понижением при увеличении дохода с 3001 гульдена по убывающей скàле от 95 до 35%. Ежегодно было установлено определенное отчисление в фонд возобновления верхнего строения пути и на общество была возложена обязанность поддержания в исправном состоянии всех сооружений, как равно и принадлежащего самому обществу парка подвижного состава. Финансовые результаты этой арендной системы оказались одинаково неблагоприятными как для государства, так и для общества — арендатора. Государство получало в качестве своей доли чистого дохода очень незначительные суммы, не достигавшие никогда даже и $1^1/_2$% на вложенный капитал. Общество в течение первых лет своего существования реализовало очень скромный дивиденд, который, однако, с увеличением размеров движения стал непрерывно падать и в 1874 — 1875 гг. упал до нуля. Это можно было объяснить только скàлой исчисления эксплоатационных издержек, в силу которой при расширении эксплоатации и увеличении валового дохода процентная доля издержек уменьшалась в такой несоответствующей степени, что при увеличении валового дохода чистый доход общества непрерывно падал. Облегчение положения предприятия казалось вследствие этого возможным лишь при новой поддержке со стороны государства, о чем и велись длительные переговоры. В отношении другой, меньшей части государственной железнодорожной сети, которая была отдана в эксплоатацию другому обществу в 1870 г., нашли исход в установлении твердой, из года в год растущей арендной платы. Понятно, что это только увеличивает риск арендатора, если он заранее решается на уплату значительных твердых сумм в последующие годы. Здесь, поэтому, опять-таки должен быть предусмотрен случай, когда фактический рост дохода отстает от тех предположений, которые лежали в основе установления размера арендной платы. Нахождение удовлетворительного в обоих отношениях масштаба на долгое время вперед является делом совершенно невозможным, если только не прибегнуть опять к гарантии со стороны государства, т. е. до известной степени к обратной гарантии. Новый договор, заключенный в 1876 г. с обществом, которому была передана эксплоатация, не мог изобрести иного модуса, как вновь предоставление государству очень незначительной доли валового дохода плюс участие в чистом доходе лишь по переходе им известной нормы процента на вложенный обществом — арендатором капитал. Именно, в силу этого договора, государство получило в отношении более старых линий 20% валового дохода за вычетом известного отчисления на 1 км. в фонд возобновления; в отношении же новых линий государство получило еще меньше и, кроме того, обществу гарантирован был известный минимальный размер валового дохода, равный 4800 гульд. на 1 км. Из своей доли валового дохода общество должно было покрывать все расходы, включая обязательные отчисления в резервный фонд, а чистый доход поступал в его пользу в пределах до $4^1/_2$% на капитал общества. Излишки против этой нормы должны были опять делиться между государством и обществом. Эти условия аренды были несомненно выгодными для общества, и действительно уже в первый год эксплоатации они принесли ему дивиденд в размере 5,17%.

Напротив, для государства это оказалось крайне невыгодным. Кроме того, неоднократно имели место разногласия в отношении выполнения работ по расширению сооружений, которые падали на счет государства, по вопросу, насколько при повреждении сооружений причиной может считаться „непреодолимая сила“, и т. п. Это в конце концов привело к новому соглашению в договоре 1890 г., который не видит никакого иного способа к устранению существовавших затруднений, как предоставление всего дохода полностью обществу, взамен уплаты последним твердой суммы арендной платы с отчислением известной доли чистого дохода в пользу государства, начиная с определенного уровня его[1]).

Но и с тех пор в Голландии приемлемость установленной системы для государства весьма оспаривалась: указывалось на слишком большую самостоятельность компаний в области эксплоатаций, в финансовой области и в отношениях к персоналу, и определенная политическая партия требовала перехода эксплоатации железных дорог непосредственно к государству. В 1908 г. была назначена комиссия для исследования вопроса. Однако, она в своем отчете (1911 г.) не предлагает перехода железных дорог к государству, но высказывается за передачу всей государственной сети в эксплоатацию единому частному обществу.

Франция после детального обсуждения вопроса признала за благо не следовать голландскому примеру. Напротив, в Италии надеялись путем хорошо продуманных улучшений все же притти к возможности установления такого арендного отношения, которое отвечало бы интересам обеих сторон и позволило бы в широком объеме осуществить желательное, вледствие ограниченности государственных финансов, привлечение частного капитала как к эксплоатации, так и в целях ускорения сооружения необходимых дополнительных звеньев государственной железнодорожной сети. На основе этих надежд в 1885 г. были зклюючены договоры с двумя частными обществами н сдачу им в аренду железных дорог Аппеннинского полуострова и с третьим обществом на сдачу в аренду железных дорог Сицилии. С этими договорами связывались большие ожидания. Однако и здесь они оказались обманутыми, и очень поучительно выяснить причины этого в подробностях. Договоры были заключены сроком на 60 лет с правом расторжения для каждой из сторон по прошествии каждых 20 лет. Однако, это арендное отношение не пережило и первых 20 лет.

Частные общества покупали у государства весь подвижной состав за определенную сумму. В возмещение эксплоатационных издержек для

[1]) Подробное изложение всей эволюции голландского железнодорожного дела содержится в статьях Г. Клауса, Archiv f. Eisenb. 1883—стр. 571 и сл., 1892—стр. 459 и сл., стр. 756 и сл. и стр. 929 и сл.

них был установлен определенный процент валового дохода, причем (за исключением Сицилийской сети) этот процент был установлен отдельно для главных линий и для боковых. Для первых он составлял 62,5% вплоть до реализации определенной суммы дохода, которая предполагалась в качестве начального размера доходности, свыше этого уровня вплоть до 50.000 лир 1 км.—56%, свыше этого—50%. Для боковых линий на издержки по эксплоатации назначалось, кроме твердой суммы в 3.000 лир на 1 км.,—50% валового дохода, причем эти линии должны были причисляться к сети главных линий в отношении расчета эксплоатационных издержек, как только валовой доход их достигнет 15.000 лир на 1 км.

Это на первый взгляд хорошо обоснованное разделение на главные и боковые линии в связи с градацией условий возмещения эксплоатационных издержек все же не оправдало себя. Оно имело последствием стремление со стороны железнодорожных обществ елико возможно концентрировать перевозки на главных линиях, так как здесь они получали бо̀льший размер возмещения, а также для того, чтобы воспрепятствовать превышению валовым доходам на боковых линиях указанного выше максимума. Дело в том, что в таком случае, вследствие включения этих линий в сеть магистралей, общества понесли бы убыток, так как им было выгоднее отчислять твердую сумму на километр плюс 50% валового дохода. От этого страдало движение на боковых линиях. Уменьшение процентного возмещения издержек при увеличении валового дохода удерживало, кроме того, железнодорожные общества от значительных понижений тарифов или вообще от таких тарифных реформ, которые грозили им при увеличении валовой доходности уменьшением чистого дохода. Вследствие этого, пока длилась аренда, тарифное дело находилось почти в полном застое, в противоположность тем ожиданиям, которые как раз в этом отношении возлагались на частные предприятия.

Самое важное улучшение заключалось, как полагали, в том, что путем возложения на частные общества обязанности производить отчисления в соответствующем размере обеспечивалось поддержание железнодорожных сооружений в хорошем состоянии, а также идущее в ногу с увеличением движения расширение оборудования. Для этой цели было учреждено 4 особых фонда, находившихся в собственности государства, но в управлении частных обществ. Однако и здесь не замедлило наступить разочарование, отчасти вследствие слишком скудного размера отчислений, отчасти по другим причинам. Первый из резервных фондов должен был служить для возмещения вреда, причиненного непреодолимой силой. Ежегодное отчисление в этот фонд составляло 200 лир на 1 км., но фактическая потребность в возмещении убытков превысила размер этого фонда и дефицит еще увеличивался вследствие того, что общества относили за счет этого фонда в качестве возмещения вреда, понесенного от неопреодолимой силы, как можно большее количество расходов, которые в сущности были простыми издержками по реемонту и которые они сами должны были бы покрывать. Воспрепятствовать этому можно было бы только путем самого тщательного государственного надзора. Второй фонд, предназначенный на возобновление реельсовых путей, составлялся из отчислений в размере 150 лир на 1 км. одноколейного пути и 250 лир на 1 км. двухколейного пути и сверх того в него отчислялось ½% излишков валового дохода сверх установленной для него первоначальной нормы. И эта дотация была

слишком скудной, в особенности потому, что увеличение доходов фактически оставалось далеко позади тех предположений которые, лежали в основе расчета. Вследствие этого и в отношении этого фонда получился значительный дефицит. Кроме того, железнодорожные общества для экономии ремонтных издержек производили без всякой к тому надобности возобновление сооружений. Третий резервный фонд был предназначен для покрытия расходов по возобновлению подвижного состава. Дотация его состояла, в основе, в отчислении с валового дохода в размере $1^3/_4{}^0/_0$ с первоначальной нормы доходаи $^1/_2{}^0/_0$ с излишков сверх этой нормы — для главных линий, для боковых же линий всего в размере $^1/_2{}^0/_0$ общей суммы валового доход а. И в отношении этого фонда также обнаружился очень значительный дефицит, как вследствие уже упомянутых причин, так и потому, что срок работы подвижного состава был установлен слишком высокий, а кроме того и цены росли с течением времени.

Четвертый фонд был предназначен для накопления средств в целях расширения сооружений и увеличения количества подвижного состава. Это должно было осуществляться путем выпуска подлежавших погашению облигаций, которые касса фонда должна была оплачивать процентами и постепенно погашать. Для этой цели в нее отчислялось $15^0/_0$ излишков дохода сверх его начальной нормы. Однако вследствие того, что доход оказался значительно ниже первоначальных ожиданий, а в течение отдельных годов экономического кризиса даже уменьшился сравнительно с нормой, касса не могла покрыть процентов и погашения и государство принуждено было оказывать ей помощь в форме субсидий.

В конце концов весь порядок отношений должен был быть реформирован в корне и государство убедило железнодорожные общества предоставить ему в виде займа для приобретения нового подвижного состава 150.000 лир из $5^0/_0$. Таким образом, намерение использовать постепенно растущую валовую доходность для покрытия долга железных дорог по расширению оборудования не могло быть осуществлено, и государственный бюджет, который хотели оградить от влияния изменчивых условий железнодорожной эксплоатации, оказался привлеченным к участию в покрытии ее расходов. При таких условиях оборудование железных дорог, понятно, оставляло желать многого, что и было причиной неудовлетворительности условий сообщения, сделавшейся известной даже за границей.

Тарифы были установлены в специальном приложении к тексту договоров. Правительство оставило за собой право предписывать понижение тарифов и взамен обязалось возмещать обществам убытки вследствие таких понижений. Однако это постановление договора применялось фактически в очень ограниченной мере, т. к. правительство опасалось финансовых жертв. Кроме того, это постановление, хотя в основе его и лежить правильная мысль, было весьма неудачно формулировано, так что оно в сущности гарантировало обществам первоначальные ставки тарифов на весь срок действия договора.

Последствием этих договоров и их неудачного осуществления были непрерывные трения между правительством и обществами, как равно и усиленное вмешательства государства в деятельность обществ. Результатом было то, что правительствен-

ный надзор, вместо того, чтобы обеспечивать правильный ход эксплоатации, мешал ему, и в конце концов получилось такое управление железными дорогами, которое не было ни государственным, ни частным и которое имело все недостатки и ни одного из достоинств, связанных с каждой из этих систем в отдельности[1]).

Сюда присоединились еще и другие обстоятельства, сделавшие положение совершенно невыносимыми, частью помимо вины обществ, а частью по их собственной вине, как, наприм., вследствие неразумного и недостойного отношения обществ к железнодорожному персоналу, вынудившего правительство к энергичному вмешательству.

Таким образом, опыт и в Италии оказался не в пользу арендной системы, несмотря на то, что условия аренды были там измышлены лучшими умами со всем тем деловым остроумием, которое отличает итальянцев[2]).

Сдача в аренду является, таким образом, в качестве системы, совершенно неприемлемой; она имеет ценность только как средство концентрации эксплоатации при раздробленности владения железными дорогами. Примером большого масштаба служит в настоящее время Канада, которая предоставила в эксплоатацию частным обществам имевшиеся у нее уже до войны, а в течение войны значительно выросшие благодаря скупке, государственные железные дороги (в настоящее время общим протяжением в 21.250 км.). Сюда же относится и общество по эксплоатации Восточных железных дорог, которое первоначально имело целью эксплоатировать турецкие железные дороги по европейскому образцу с тем, чтобы впоследствии объединить их в единую сеть с примыкающими линиями быстро развивающихся Балканских государств.

Взятие линии в эксплоатацию соседним, примыкающим к ней железнодорожным предприятием на весь срок концессии взамен твердой платы, гарантирующей собственникам этой линии процентную оплату вложенного в нее капитала, или же на каких нибудь иных условиях, сводящихся к тому же самому, с точки зрения собственников дороги, не подвергается ни одному из перечисленных выше сомнений. Такая арендная эксплоатация вполне оправдала себя также и в качестве средства для облегчения сооружения местных линий, в особенности, сооружения их государством. Это объясняется тем, что здесь все

---

[1]) Карло Феррари—„Ferrovie“ в коллективном труде Cinquanta anni di Storia Italiana (1861—1910).

[2]) Брескиани—Die Eisenbahnfrage in Italien, Archiv 1905.

условия значительно проще и подвержены меньшим изменениям, чем в отношении сети главных линий.

Так называемая „смешанная система“. В заключение следует коснуться еще одной совершенно своеобразной теории, которая видит средство к достижению наилучшего возможного управления железными дорогами в намеренном и длительном соединении непосредственного и делегированного управления для целой железнодорожной сети отдельного государства. Это так называемая „смешанная система“. Ее главным защитником в литературе был М. Ф. Вебер [1]); однако, это воззрение нашло себе выражение в официальных документах выдающегося значения, как напр., в мотивах к первому проекту германского имперского железнодорожного закона, где эта система устанавливается как конечная цель железнодорожной политики германской империи, и далее, в мотивах к законопроекту о переходе прусских государственных железных дорог к империи, где, правда, уже значительно смягченные, но все же имеются несомненные намеки на этот лозунг. Принимая во внимание такую вескую защиту, это воззрение заслуживает специального рассмотрения. Оно сводится в основе к следующему (если не говорить об обычных при обсуждении железнодорожного вопроса в Германии преувеличениях и односторонностях, встречающихся и в упомянутых государственных документах): в то время как, с одной стороны, государственное железнодорожное управление, будучи связано в единую сеть с частными предприятиями, вследствие непрерывного взаимного соприкосновения и взаимного воздействия принуждается для своей же собственной выгоды к применению общих принципов, форм и приемов коммерческой деятельности и тем самым воздерживается от противоречащего железнодорожному делу бюрократического духа,—правительство, с другой стороны, имеет возможность оказывать через посредство управлений государственных железных дорог то давление на частные железные дороги в отношении тарифов и общих условий сообщения, которое оно в каждом данном случае найдет нужным в общих интересах. Из этого непрерывного и непосредственного взаимодействия и получается то счастливое соединение преимуществ государственного управления и частного предприятия, которое делает „смешанную систему“ наиболее совершенным разрешением железнодорожной проблемы.

Эта картина на первый взгляд, пожалуй, очень заманчива, и в Пруссии, напр., государство этим путем фактически при-

---

[1]) В особенности „Nationalität und Eisenbahnpolitik“, далее „Privat, Staats-und Reichsbahnen“.

обрело очень значительное влияние на условия железнодорожного сообщения, в особенности в области установления тарифов [1]. Однако, поскольку цель не оправдывает средств, все же остается очень сомнительным, является ли открывающийся здесь путь косвенного принуждения частных железных дорог к исполнению всякого желания правительства совместимым с достоинством государства. Строго говоря, это ведь совершенно антиморальный принцип, и на нем всецело должно здесь базироваться государственное железнодорожное управление: это чистый принцип насилия. В самом деле, что же это такое, как не насильственное действие, если министр принуждает частное предприятие к проведению мероприятия, требовать которого у него нет никаких оснований с точки зрения закономерного права надзора государства и на которое это предприятие само по какому-либо основанию не желает решиться,—путем предписания примыкающей к данной частной линии государственной железной дороге подложить ей как нибудь свинью в вопросе о согласовании расписания или при установлении тарифов прямого сообщения и т. п.? А к этому именно и сводится, если смотреть в корень вещей, то „влияние" государственных железных дорог на частные, которого ожидают от смешанной системы. Для проведения тех мероприятий, которые учреждения государственного надзора в силу закона имеют право предписывать, совершенно не требуется—и было бы в высшей степени предосудительным—прибегать к такому влиянию. А значит, дело здесь идет только о таких вещах, которых государство не имеет никакого права требовать и которых оно в таком случае могло бы добиваться с заднего крыльца путем насилия. Если полномочия государственного надзора недостаточны для того, чтобы обеспечить государству в полном объеме подобающее влияние на частные железные дороги, то и нужно расширять эти права открыто и закономерным путем, а не прибегать к такому средству, которое безусловно несовместимо с идеальной концепцией государства, как нравственного целого, стоящего выше частных интересов.

Сюда присоединяется также одно возражение чисто экономического порядка. Ясно, что если это сомнительное по своему этическому обоснованию влияние должно быть осуществлено в полной мере, государственные и частные линии должны существовать наряду друг с другом, как конкурентные линии в подлинном смысле слова. Только в том случае, если бы это имело место по всем главным направлениям сообщения, могла бы осуществиться ожидаемая зависимость частных железных дорог

---

[1] Верманн,—„Die Verwaltung der Eisenbahnen". 1912, стр. 25.

от государства. Поэтому и цитированный выше официальный акт полагает возможным здоровое развитие сообщения только при одновременном существовании на равных правах обеих систем, т. е. при той предпосылке, что на всех главных направлениях существуют как частные, так и государственные линии. Последовательное проведение „смешанной системы" мыслимо поэтому только в случае возрождения в новой форме прицира конкуренции со всеми его общепризнанными экономическими недостатками. Мы видим, что сторонники смешанной системы готовы принять этот вывод из своей теории. Если они этого не сделают, то последняя окажется половинчатой, не могущей и в отдаленной степени оправдать связанных с ней ожиданий и во всяком случае не могущей претендовать на звание „системы". Если же они признают необходимость конкуренции, то они, с одной стороны, встречаются с сомнением, совместима ли с сущностью и верховенством государства конкуренция его со своими собственными подданными, а, с другой стороны, они должны согласиться на весь огромный вред, приносимый конкуренцией отдельных линий.

Так, а не иначе обстояло и фактическое положение вещей там, где политика велась в этом духе.

Вебер вполне отдает себе отчет в том, в сколь неблагоприятном свете здесь выступает деятельность государства. „Государство здесь выступает, в качестве собственника железных дорог, как конкурент промышленным предприятиям своих налого-плательщиков, а посему в другом своем качестве, как орган верховного надзора над железными дорогами всей страны, оно является судьей в собственном деле во всех тех случаях, когда бывают одновременно затронуты интересы частных дорог. Лишь правительства, столь образцово организованные в административном отношении, пользующиеся столь твердым доверием своих подданных в политическом, хозяйственном и нравственном отношении, и лишь страны, находящиеся в столь благоприятном финансовом положении, как Пруссия и Саксония — могут временно и фактически менее тяжко чувствовать неизбежные затруднения"... Вебер, таким образом, сам себя опровергает, так как и в упомянутых странах, как равно и в Баварии, недочеты этой системы на практике так ярко проявились, что повлекли за собой необходимость уничтожения ее. В 70-х годах не проходило ни одной сессии прусского ландтага, в которой с той или другой стороны, не указывалось бы на недостатки смешанной системы. Напр., прусское правительство исключительно с целью конкуренции построило продолжение своей Вестфальской линии в долину Эмш для того, чтобы соединиться там с линией Рейнского железнодорожного общества и вместе с ней и с Магдебурго-Гальберштедтским обществом образовать третью независимую магистраль из угольного бассейна в Берлин наряду с Кельнско-Миндерской ж. д. Государство тем самым вступило в ожесточенную конкуренцию с находившимся в его собственном управлении обществом К.-М. железной дороги, которому оно ранее позволило посредством

постройки нового участка оттянуть грузы со своей собственной Вестфальской линии по направлениям в Тюрингию и в Берлин [1]). В конце концов „воздействие" на частные железные дороги со стороны правительства приняло в Пруссии очень некрасивую форму [2]). В этом и заключалась в действительности вся невыносимость положения железнодорожного дела в Пруссии в ту эпоху, вследствие чего частные общества, охваченные со всех сторон конкурентными линиями государства сами в конце концов были заинтересованы в том, чтобы найти выход путем уступки своих линий государству. Здесь повторилось то же самое, что уже ранее имело место в Бельгии. У Бельгии была чистая система государственных железных дорог до тех пор, пока под влиянием теории конкуренции правительство не стало выдавать концессий на целый ряд частных линий, имевших, главным образом, в виду конкуренцию с государственными железными дорогами. Неизбежным результатом этого было то, что государство вскоре же стало перед альтернативой: либо выкупить эти отчасти излишние линии, либо решиться на разорительную тарифную войну. Бельгия избрала, начиная с 1870 г., первый исход, поскольку он допускался положением частных железных дорог, и бельгийским парламентом была решительно осуждена смешанная система. Ей обязана Бельгия путаницей, внесенной в ее первоначально очень правильно распланированную железнодорожную сеть, и значительным понижением рентабельности государственных железных дорог.

Защита смешанной системы есть ничто иное, как восхваление бессистемности и конкуренции между линиями в ее самой пагубной форме. Нечто совершенно иное есть фактическое сосуществование государственных и частных дорог в ограниченных районах и без наличия конкуренции между ними. Подобное явление может иметь место как продукт исторических условий или как переходное состояние, не составляя в то же время особой системы и не вызывая никакого иного влияния различных способов управления одного на другой, кроме того, которое всегда возникает из соприкосновения нескольких индивидуальных явлений.

Совершенно не является применением этой системы тот случай, когда государство предоставляет частному предприятию отдельные боковые ветви, примыкающие к его сети, и даже их субсидирует вследствие того, что они увеличивают на ней размер перевозок. Еще менее можно это сказать о полной передаче в стране с государственными железными дорогами местных линий самодеятельности местных заинтересованных кругов и частных предпринимателей. Здесь можно

---

[1]) **Верманн**, цит. соч. стр., 24.

[2]) Таков, напр., принцип распределения перевозок, которому следовали с 1876 г. и который сводился к тому, чтобы исключить частные линии из всякого прямого сообщения между государственными дорогами, но напротив дать возможность государственным дорогам всегда конкурировать с прямым сообщением между частными. Правда, эта тенденция после протеста со стороны министра торговли в начале 1878 г. была устранена.

было бы с полным правом говорить о „комбинированной системе“, которая свободна от недостатков смешанной системы и которой даже следует приписать известные преимущества в отношении развития сети, если только избегается всякая конкуренция как в сооружении, так и в эксплоатации линий.

Здесь же следует отметить те смешанные хозяйственные предприятия, которые в последнее время имеют широкое применение в отношении местных пассажирских железных дорог. Для подобных дорог частное предприятие было первым пионером, но затем во многих случаях общественное управление местной общины перешло от делегированной к собственной эксплоатации. Уже в первом томе мы имели случай указывать на это положение вещей по поводу усовершенствования этого рода дорог с переходом на электрическую тягу, в особенности в отношении городских трамваев. Несмотря на то, что как эксплоатация в концессионном порядке, так и непосредственная эксплоатация самими общинами оправдала себя в полном размере, во многих случаях было предпринято объединение частного предприятия с общественным управлением, претендующее на соединение достоинств обеих форм управления. Результаты представляются и здесь удовлетворительными. Общественное самоуправление берет на себя производство сооружений, а частное общество предоставляет подвижной состав и берет на себя эксплоатацию на собственный страх и риск, но с гарантией минимального дохода со стороны общины. Это в сущности то же самое, что первоначально было проведено Францией в отношении ее государственных жел. дорог, с той разницей, что здесь меньше трудностей, так как обе стороны могут вперед приблизительно определить меру необходимых затрат капитала, т. е. размер своего риска. К этой системе в последнее время обратились, в особенности в отношении электрических трамваев, большие города. Она представляет ту выгоду, что ограждает эксплоатацию от дурных проявлений партийного господства, которые нередко проявляются в органах местного самоуправления. Иначе следует судить о применении этой системы к государственной железнодорожной сети в целом (напр., на основе ее электрификации). В таком случае, в сущности, опять пришли бы к аренде. Если думают, что такое отношение можно хорошо организовать путем равноправного представительства интересов обеих сторон в верховном органе управления предприятия, то это неверно: результатом будет только постоянный тормоз в ходе управления, совершенно противоречащий задачам его. Одно только предоставление электрического тока частным предприятием—исход

из затруднительного финансового положения государства—не заслуживает имени особой системы эксплоатации.

В Голландии также идея смешанной системы пустила корни. Под влиянием конкурентных тенденций были выданы концессии на значительное число линий, вступивших в конкуренцию с обществом, эксплоатировавшим государственные железные дороги, а также с другим голландским железнодорожным обществом, которое, равным образом, эксплоатировало отдельные линии, принадлежащие государству. Особенно ожесточенную конкуренцию вело с государственными железными дорогами Нидерландское Рейнское железнодорожное общество путем постройки нескольких продолжающих его сеть линий. Последствия этой конкуренции побудили правительство к выкупу Рейнской железной дороги в 1890 г. После этого при новом распределении железнодорожных сетей и при заключении новых договоров о сдаче в аренду эксплоатации государственных дорог было проведено соединение всех отдельных линий в округленные сети, и тем самым была уничтожена смешанная система. В то же время оба общества, которым была предоставлена эксплоатация, для целого ряда участков путей как в направлениях между портами и государственными границами, так и во внутреннем сообщении между важными пунктами страны, были обязаны к совместной эксплоатации, включавшей конкуренцию между отдельными линиями самих государственных железных доров. Инициатива этого нововведения, задуманного по образцу английских дорог, исходила от анкетной комиссии, работавшей в 1881—82 гг., и является отголоском идеи конкуренции. Предложения этой комиссии легли в основу проведенной реформы. В конце концов, однако, противоречивость создавшегося положения привела к установлению действительной общности эксплоатации, правда, под влиянием внешних обстоятельств, и в недавнее время эволюция пришла к благополучному окончанию путем полного слияния обоих обществ в финансовом отношении (с выкупом акций государством).

Спор о государственных и частных железных дорогах. Если какой-нибудь вопрос может быть назван vexata quaestio, то это несомненно вопрос о системе частных или государственных железных дорог. Этот вопрос сам собой появляется немедленно по возникновении железных дорог и постоянно вновь поднимается в течение ряда десятилетий. Он обсуждался государственными людьми и в парламентах, теоретиками и практиками транспортного дела, в официальных записках и в научных трудах, чисто академически и с точки зрения непосредственного применения в экономической политике. Разрешение этого вопроса весьма затруднялось неправильной его постановкой и рядом сделанных ошибочных выводов. В первом отношении имело значение то обстоятельство, что в течение долгого времени в частных железных дорогах видели обыкновенные частные предприятия. В особенности ошибочным было разделявшееся многими воззрение, что дело идет о безусловном, действительном при всех обстоятельствах решении вопроса,—заблуждение, ко-

торого, правда, германская наука не разделяла и которому она с самого начала противопоставляла относительный смысл решения. Вопрос был поставлен на правильную почву с тех пор, как было выяснено определение понятия делегированного управления, и решение отыскивалось только для определенных в каждом данном случае обстоятельств времени и места.

Однако и после этого в споре осталась большая путаница, так как в отношении приспособленности регулируемого частного предприятия к выполнению возложенной на него функции из одних и тех же фактов делались противоположные и одинаково ошибочные заключения. С одной стороны, частное предприятие в отношении выполнения задач железнодорожного управления ставилось безусловно выше государства, а с другой стороны, слабые стороны частных предприятий, и в особенности железнодорожных обществ считались имеющими настолько решающее значение, что последние признавались совершенно несоответствующими поставленной перед ними сфере деятельности. И то и другое было ложным обобщением конкретных фактов. Особенности характера управления, существующие в определенной стране в той или иной его отрасли (напр., бюрократизм в дурном смысле слова), которых действительно не следует переносить в область железнодорожного дела, рассматриваются здесь, как неразрывно связанные с деятельностью государства, как нечто, от чего государство никогда не сможет освободиться. С другой стороны, недочеты, которые при известных обстоятельствах времени имели место в отношении частных железных дорог, объявляются свойственными им безусловно при всех обстоятельствах, или же наличные в данный момент их слабые стороны переоцениваются в своем значении, причем упускаются из внимания противодействующие им моменты. В особенности часто делают ту теоретическую ошибку, что известные проявившиеся недочеты, которые объясняются недостаточным регулированием деятельности частных железных дорог со стороны государства, приписываются соответствующим частным предприятиям и, в дальнейшем, путем обобщения— частным обществам вообще и только им одним. При этом совсем не исследуется, нельзя ли путем хорошо продуманной концессионной системы достичь удовлетворительной постановки деятельности частных железных дорог.

Наконец, затемнению суждения способствовало и то обстоятельство, что обсуждение вопроса захватила в свое время псевдонаучная полемическая памфлетная литература и ежедневная пресса, служащая партийным интересам, вследствие чего имел место большой недостаток в заботливом установлении фактов и в

объективном обсуждении вопроса. Научное изучение вопроса приходит, после непредвзятого противопоставления слабых сторон и достоинств непосредственного государственного управления и делегированного управления, по исследовании причин того или другого в пределах существующего запаса опыта, относящегося ко всем странам, и уроков, могущих быть выведенными из этого опыта в отношении целесообразного регулирования деятельности частных дорог и избежания ранее сделанных ошибок,—оно приходит к упомянутому выше результату: что решение может быть принято только для каждого данного отдельного конкретного случая по учете всех оказывающих здесь влияние фактических обстоятельств. При этом, в общем при предположении хорошо проведенного регулирования системы частных железных дорог, ее pro и contra обычно уравновешиваются [1]).

---

[1]) В этом направлении решает вопрос очень объективно и осмотрительно уже Книс „Die Eisenbahnen und ihre Wirkungen" 1853 г., и притом на основе далеко недостаточного еще в то время фактического материала. Точно также вполне научно трактуют вопрос Моль, Рау и Рошер. Односторонне, принципиально против частных дорог рассуждают Кон и Вагнер. Последний в особенности отрицает возможность правильного регулирования частных железных дорог и защищает свои отрицательные по отношению к ним воззрения еще в третьем издании своей „Финансовой науки" (против наших возражений в первом издании настоящего сочинения) и в дальнейшем в „Социальной экономике". Возражения против Вагнера см. том I, стр. 179. Кон значительно умереннее в своем отрицательном отношении к частным железным дорогам, „видя в них" (Jahrb. f. Nationalökon. u. Stat. № 33, стр. 15) „исход в наихудшем случае, которого, как бы он ни был ошибочен, нельзя избежать там, где государственное управление по какой бы то ни было причине не способно прямо взять в свои руки выполнение этой великой публичной обязанности". По его мнению, „было политическим несчастьем, а вовсе не экономической добродетелью и еще менее политической добродетелью, когда, в силу особых условий государственного строя и организации управления, Англия, Швейцария, Франция и тем более государства Востока в течение первого поколения существования железных дорог отдали их в руки акционерных компаний". „Вопрос о том, пришло ли ныне или придет впоследствии, здесь или в другом месте время для перехода железных дорог в государственное управление,—является целиком положительным вопросом особых условий государственной жизни каждой отдельной страны". Здесь, таким образом, признано, что перед нами вопрос не принципа, а целесообразности. Напротив, petitio principi является взгляд, что вообще только непосредственное государственное управление транспортом и, в особенности, железными дорогами есть единственно правильное, а частная эксплоатация их, хотя бы правильно организованная, является всегда ошибкой и заблуждением. Выдающиеся старые немецкие экономисты (Ганземанн, Небениус, Германн, Ганзен и др.) являются, в соответствии с политикой отдельных германских государств, сторонниками государственных железных дорог—приверженцы школы свободной торговли являются сторонниками частных дорог (исключения см. на стр. 20); теоретики социально-политического направления являются, в силу своей основной точки зрения, и под влиянием произведенного Бисмарком в конце 70-х годов поворота политики сторонниками государственных железных дорог, равно как и социалисты. Примерами политических тенденциозных сочинений могут служить Кайзль „Die Verstaatlichung der Eisenbahnen in Oesterreich" 1885, и Немень „Die Verstaatlichung der Eisenbahnen in Ungarn", 1890; обе книги написаны в духе национальных партий. Книги компилятивного типа не представляют интереса. Пикар в „Traité des chemins de fer",—1887, т. III,—дает объективную оценку pro и contra каждой системы, приходя к выводу, что для Франции предпочтительнее частные железные дороги. Подробный список литературы, в особенности относящейся к вопросу о системе, см. у д-ра Морица Кандта „Ueber die Entwicklung der australischen Eisenbahnpolitik nebst einer Einleitung über das Problem der Eisenbahnpolitik in Theorie und Praxis", 1894.

В перечне аргументов, приводившихся в пользу той или другой системы, следует прежде всего выделить такую группу соображений, которые вообще не могут считаться доказательными; либо потому, что они покоятся на ложной принципиальной основе, или же потому, что они в качестве неправомерного обобщения конкретного опыта являются фактически ошибочными, либо, наконец, потому, что они сами по себе имеют для решения вопроса второстепенное значение. Если их устранить с самого начала, то все рассуждение выиграет в ясности. Достаточным является самое краткое перечисление всех подобных аргументов и столь же краткое их опровержение, поскольку последнее уже не заключено во всем предыдущем ходе нашего исследования. Сюда относятся следующие утверждения:

1) что железные дороги представляют собою частно-хозяйственные предприятия („отрасль промышленности как всякая другая“), которые государство либо вообще не должно эксплоатировать, либо во всяком случае не должно вступать здесь в конкуренцию с своими собственными подданными;

2) противоречащий первому тезис: что железные дороги представляют собой публичный путь подобно рекам и обыкновенным дорогам, и вследствие этого eo ipso должны быть предоставлены государством в общее пользование (по этому поводу нам здесь больше нечего говорить);

3) что, согласно одному мнению,—частное общество, согласно другому--государство, „естественно“, сооружает и эксплоатирует дороги хозяйственно рациональнее, и вследствие этого государство по самой своей природе менее приспособлено, или напротив, как раз именно и призвано управлять железными дорогами с наивысшим экономическим успехом;

„Чем в большей степени работа крупного транспорта предприятия составляется из регулярного повторения однородных единичных актов и сводится к довольно твердым механическим правилам, чем более вследствие этого суживаются рамки спекулятивного момента; чем в большей степени, наконец, по самой природе, размерам и протяженности транспортного предприятия, эксплоатация его должна осуществляться посредством огромного служебного механизма (а все это как раз и относится к железным дорогам), тем однороднее эксплоатация их государством и частными коммерческими обществами и тем менее государственная эксплоатация технически и экономически уступает частной вследствие иных, неизбежно с ней связанных недостатков“. (Вагнер).

4) что „на опыте“ подтверждаются преимущества частного или, напротив, государственного железнодорожного управления—смотря по точке зрения высказывающего суждение. Подобного общего доказательства из опыта в пользу той или другой си-

стемы привести нельзя. Статистические доказательства, приводимые в пользу того или другого из спорных воззрений,— либо ошибочны, так как более низкие издержки сооружения и эксплоатации у определенных взятых для сравнения частных или, напротив, государственных железных дорог происходят от многочисленных других обстоятельств (устройства поверхности, времени сооружения, различия его условий, местных различий управления, цен и заработной платы и т. п.), или же эти доказательства недопустимы, так как они имеют силу только для определенных конкретных условий, а не имеют общего значения [1]).

Положение, приведенное в пункте 3, вследствие этого может иметь отношение только к странам с хорошей организацией управления и никоим образом не может быть применимо к государствам неразвитым или пришедшим в упадок. Неблагоприятные результаты государственной эксплоатации железных

[1]) Подобное доказательство на опыте могло бы быть правомерно приведено только для одной и той же страны, где государственные и частные дороги существуют одновременно при, в общем, равных условиях. Это имело место еще в 70-х годах в Пруссии. Основываясь на этом, в первом издании настоящего сочинения было проведено такое сравнение на основе точных данных прусской жел. дор. статистики. Там были сопоставлены государственные железные дороги, частные дороги, находившиеся в государственном управлении, и частные дороги, находившиеся в собственном управлении—в течение пяти следующих друг за другом лет по цифровым данным их работы и основных условий их эксплоатации. Основываясь на этих данных, была сделана попытка исследования, может ли в том или ином отношении быть установлено преимущество той или другой группы дорог. Результат исследования сплошь отрицательный. Постоянно обнаруживается, что если для определенной группы имеют место более благоприятные результаты, то они объясняются такими причинами, которые не имеют ничего общего с системой эксплоатации. Исследование было очень детальным и поэтому его нельзя здесь приводить вновь. Достаточно будет на него сослаться (цит. соч. т. 2, стр. 258 и сл.).

Хотя негодность доказательств, подобных разбиравшимся, может считаться окончательно установленной, они в Америке от времени до времени опять повторяются. Так напр., газета являющаяся органом северо-американских железных дорог, в 1913 г., когда комиссия, назначенная конгрессом для исследования вопроса о проведении железных дорог в Аляске, высказалась за осуществление этой задачи средствами государства, оспаривала это предложение ссылкой на то, что государственные железные дороги по большей части обходятся дороже при сооружении. В качестве доказательства сопоставлялись издержки по сооружению на километр пути швейцарских железных дорог и испанских частных дорог, прусских государственных железных дорог и дорог Соединенных Штатов, канадских государственных дорог и частных дорог Аргентины, государственных дорог Нового Южного Уэльса и канадских частных дорог. В то же время газета утверждала, что эксплоатация частных дорог также обходится дешевле, в подтверждение чего приводились примеры, подобные следующему: в то время как интенсивность движения находящихся в частной эксплоатации государственных железных дорог Голландии на 43% выше, чем у датских государственных железных дорог, эксплоатирующихся непосредственно государством, эксплоатационные издержки на 1 км. у первых выше только на 23%, и т. п. В Америке, таким образом, можно еще преподносить подобную аргументацию общественному мнению. С известным правом можно было бы в отношении разбираемого вопроса сослаться на более дорогую стоимость эксплоатации французских государственных железных дорог по сравнению с частными. Однако подобная ссылка на опыт Франции не имела бы никакого отношения ни к какой другой стране, так как французский государственный бюрократизм, очевидно, совершенно не способен успешно вести железнодорожные предприятия.

дорог в Перу, Чили, Аргентине, Бразилии [1]), несомненно, не могут считаться доказательными для государств с иными условиями общественной жизни. Поскольку в известном конкретном случае фактически имеется преимущество одной системы управления сравнительно с другой, этот аргумент попадает тем самым в следующую четвертую группу;

5) что необходимость экспроприации земель и относящихся к ним частных прав является основанием для государственной эксплоатации, так как это вторжение в область частной собственности имеет место исключительно в публичном интересе (этот аргумент ничего не доказывает уже по тому одному, что публичный интерес имеет силу и при другой системе управления, а экспроприация вообще допускается и в пользу частных лиц, напр., в горном праве);

6) что государственная эксплоатация осуществляется не по чисто коммерческим принципам и, в особенности, что при этой форме может по желанию быть изменен принцип оплаты услуг, т. е. может быть осуществлен переход к пошлинному принципу. И об этом больше говорить нечего; мы знаем, что и частные дороги при правильном регулировании не могут вести эксплоатации в „чисто“ частнохозяйственном духе, а переход „по желанию“ к пошлинному принципу был бы прямо антихозяйственным;

7) что стратегические соображения требуют эксплоатации железных дорог государством. Соответствующие интересы можно в столь же полной мере обеспечить и при частной экслоатации, что находит себе подтверждение и на опыте почти повсеместно.

Основания для решения вопроса. Следующая группа аргументов объемлет такие основания, которые с полным правом могут приводиться за и против той или другой системы и в силу этого приобретают для всякого, смотря по его воззрениям на их относительный вес, решающее значение в ту или иную сторону. По нашему же мнению, они в общем и целом уравновешивают друг друга. Они относятся к следующим пунктам:

1) Образование железнодорожной сети и выбор отдельных линий. В этом отношении частные железные дороги дают сплошь неудовлетворительные результаты, по мнению противников этой системы. Они, по общему правилу, в особенности в начальный период железнодорожного строительства, выбирают только наилучшие или допускающие наиболее легкое

---

[1]) Более подробно см. Лионель Винер „Les chemins de fer du Brésil“ 1912, стр. 8. Для Собральской дороги, которую бразильское правительство в период с 1881 по 1897 г. эксплоатировало с дефицитом от 125 до 250%, соответствующий коэффициент убыточности после сдачи ее в концессию упал до 70%.

сооружение линии, тогда как менее рентабельные линии остаются непостроенными и впоследствии падают бременем на государство. В результате возникает раздробленная сеть со всеми неблагоприятными ее последствиями как для всей страны, так и для самих железных дорог в целом. Напротив, сооружение железных дорог государством обеспечивает систематическое и лишенное пробелов расположение сети, тем более, что излишки доходов хороших, доходных линий покрывают дефицит менее рентабельных дорог, когда и те и другие объединены в руках государств.

Это возражение против частных железных дорог правильно, очевидно, только при плохо организованной концессионной системе, когда упускается из виду планомерное концессионирование и правильное соединение главных и боковых линий в единые сети. Впрочем государство располагает также и другими средствами для того, чтобы обращать излишки дохода крупных магистралей на сооружение боковых линий со слабым движением—при системе частных железных дорог. Это—поступление в пользу государства известной доли чистого дохода или же соответствующее специальное обложение рентабельных главных линий для получения необходимых средств в целях субсидирования боковых линий.

С другой стороны, противники системы государственных железных дорог приписывают ей слабые стороны как раз в отношении этого же самого пункта. Вследствие того, что при выработке плана сети правительством и народным представительством имеют решающее значение иные моменты, кроме чисто экономических (напр., соображения, касающиеся государственных финансов, или политические соображения, каково механически—равномерное обеспечения железными дорогами всех частей страны во избежание жалоб отдельных районов, оставленных на заднем плане,—или, наконец, выполнение требований и обещаний, принятых на себя при выборах, и т. п.), то возникает опасность, что сеть будет либо слишком мало развита, либо, напротив, чрезмерно расширена. Хотя имеется опыт, подтверждающий и ту и другую возможность (в том числе и в Германии), но все же здесь нельзя видеть недостатка, необходимо присущего системе государственных железных дорог. Мудрое управление может всегда избежать подобных недочетов.

2) Развитие железнодорожной сети во времени. Утверждают, что частное железнодорожное строительство в гораздо бóльшей степени, чем государственное, зависит от состояния денежного рынка и осуществляется в большом объеме лишь периодически, в моменты расцвета спекуляции, как это доказывают различные эпохи железнодорожного грюндерства.

Вследствие этого железнодорожная сеть при системе частных дорог развивается скачками: то задерживается сооружение даже самых выгодных линий, а то в силу влияния частных интересов преждевременно строятся маловажные линии, и начинается настоящая строительная горячка, связанная со столь гибельными для народного хозяйства последствиями внезапного перемещения крупных капиталов, получающих, кроме того, в значительной части невыгодное помещение. Государство может поддерживать железнодорожное строительство гораздо более равномерно.

И эти недочеты также могут быть предотвращены при системе частных железных дорог путем планомерной, хорошо продуманной выдачи концессий, которая, смотря по обстоятельствам, стимулирует или, напротив, задерживает строительство и не позволяет влиять на себя частным интересам. Факты железнодорожной истории, на которых основывается приведенное возражение, относятся ко времени, когда еще не был накоплен достаточный опыт. Они были возможны только вследствие недостаточного государственного регулирования частных железнодорожных предприятий (условия лишенного всякого регулирования и прямо основанного на конкуренции железнодорожного дела Соединенных Штатов для нашего сопоставления здесь совершенно лишены значения). Большая зависимость частных железных дорог от меняющихся конъюнктур денежного рынка и от спекуляции, которой нельзя отрицать (но которая имеет место лишь очень общим образом и в значительно меньшей степени касается крупных и солидных обществ), не является поэтому обстоятельством, имеющим решающее значение. Ничто, впрочем, не мешает государству временно оказывать, в случае необходимости, кредитную помощь частным железным дорогам.

Если даже в отношении приведенных пунктов 1-го и 2-го мы согласимся с сторонниками государственных железных дорог в отношении известного превосходства последних сравнительно с частными, то все же превосходство и само по себе не особенно значительно и, кроме того, неспособно перевесить иных моментов, о которых речь впереди. Кроме того, предпосылка, на которой основывается осуществление преимуществ государственных железных дорог: наличности хорошо организованного управления с правильно работающим народным представительством и финансовым контролем,—этой предпосылке может, с другой стороны, быть противопоставлена совершенно аналогичная предпосылка в отношении системы частных железных дорог. Впрочем, нельзя отрицать известной слабости правительства даже в хорошо управляемых государствах в отношении удовлетворения парламентских партийных пожеланий при сооружений боковых линий, а в особенности местных железных дорог на государственные средства. Даже государства с образцовой корректностью жел.-дорожного управления не являются исключением

из этого. В отношении Баварии, напр., этого нельзя оспаривать: очень многие из ее местных линий обязаны этому своим возникновением [1]). В отношении Пруссии также пришлось бы считать проявлением сверхчеловеческого совершенства, если бы во многочисленных законопроектах о боковых и местных линиях не сыграли извесгной роли партийные интересы господствовавшей аграрной партии.

3) *Реализация капиталов.* В этом отношении против частных железных дорог приводятся двоякого рода соображения. С одной стороны, то, что они дают повод к нечистым биржевым махинациям и питают ажиотаж, источник которого иссякает при государственной железнодорожной системе. Всякий может осуждать подобного рода явления, которые в истории железных дорог имели место в различных странах, однако все же трудно отрицать у государства возможность принимать иные меры предотвращения (соответствующее акционерное законодательство, государственный надзор), действие которых, конечно, находится в пределах неизбежных вообще в человеческих мероприятиях погрешностей. То, что ценные бумаги частных железных дорог представляют материал для спекуляции, будет считать аргументом против них только тот, кто вообще принципиально осуждает спекуляцию. Кроме того, колебания курса весьма солидно обеспеченных при хорошей концессионной системе железнодорожных бумаг мало затрагивают серьезного капиталиста, и они, по сравнению с изменчивостью конъюнктур, относящихся к государственным ценным бумагам, в среднем — за исключением очень немногих государств — вряд ли имеют большое значение.

С другой стороны, реализацию капиталов самим государством считают иногда более выгодной. Это, однако, не всегда так бывает,—здесь все имеет только относительное значение. В государстве с расстроенными финансами оплата процентов на привиллегированные облигации и акции из собственных доходов железных дорог представляется более обеспеченной, и частные железные дороги, относительно которых имеется такая уверенность, смогут реализовать там капиталы за меньший процент, чем процент государственного кредита; в то же время в государствах с очень благоприятным финансовым положением будет иметь место обратное: здесь государственные ценности, по крайней мере, по общему правилу, будут пользоваться более

[1]) Даже юмористические журналы воспользовались этой темой. В одном журнале была, напр,, напечатана картина, на которой добродушный крестьянин, стоя перед великолепным станционным зданием местной железной дороги, спрашивает швейцара, почему же собственно до сих пор не открывается для движения давно построенная дорога. Ответ гласит:—это же всякий знает: государство тем больше съэкономит, чем дольше не будет открыта эта дорога!

высоким курсом, чем железнодорожные ценности с той же процентной оплатой. Кроме того, гарантия государством частных железных дорог, уравнивающая риск в отношении их, в крайнем случае, с риском кредита гарантирующего их государства, является средством для поднятия курса железнодорожных ценностей на один и тот же уровень с курсом государственных процентных бумаг. Таким образом, здесь, в конце концов, перед нами вопрос факта, который при расшатанности государственных финансов, как это подчеркивает даже сам Вагнер, может привести к прямому предпочтению системы частных железных дорог вследствие гораздо более благоприятных условий реализации капиталов частными ж.-д. обществами.

Это следует, конечно иметь в виду и при решении вопроса об огосударствлении железных дорог, которое поэтому в одном государстве может быть очень полезным и подходящим в финансовом отношении мероприятием, тогда как в то же время в другом государстве оно не может быть обосновано финансовыми соображениями и, напротив, прямо исключается ими. Так, напр., Франция в 60-х годах, основываясь на состоянии своих государственных финансов, отказалась от системы государственных железных дорог, которая там защищалась очень энергично и очень авторитетными людьми, напр. (Гамбеттой).

Очень многочисленные, противоречащие общим выводам, отдельные факты развития железнодорожного дела должны быть в действительности сведены к другим обстоятельствам, каковы: раздробленность концессий, допущение или даже поощрение со стороны государства конкуренции между линиями, неучет законодательством уроков эпох железнодорожной спекулятивной горячки и кризисов. Так как подобные недочеты сами по себе должны были бы быть исключены, то они в сопоставлении не должны вменяться в вину системе частных железных дорог, как нечто необходимо ей присущее. Это следует также иметь в виду и в отношении других моментов при сравнении обеих систем.

4) *Себестоимость и характер сооружений и эксплоатационной работы сети.* В этом отношении в ранний период развития железных дорог за частными железными дорогами нельзя отрицать известного преимущества вследствие общего стиля деятельности частного предприятия в противоположность менее подвижному бюрократическому механизму государства. Однако это обстоятельство в настоящее время при громадном развитии строительной и эксплоатационной техники, при общераспространенном хорошем знакомстве с природой железнодорожного дела и после реформ, проведенных в области государственного управления, более не имеет решающего значения [1].

---

[1]) Государственный чиновник всегда в большей или меньшей степени подчинен формализму административного аппарата. Он в большей мере связан основными принципами и предписаниями, которые вследствие необходимой общезначимости, требуемой применением их из единого центра для обширной области случаев, всегда в известной степени не учитывают особенностей каждого отдельного случая. Осуществление каждый раз нуж-

Высказываемое нередко утверждение, что частные общества из за низкой наживы менее солидно сооружают дороги и ведут эксплоатацию, т. е. уступают государственным дорогам в особенности в отношении безопасности, предполагает недостаточное полицейское регулирование и недостаток выполнения долга со стороны органов надзора, и, таким образом, не имеет никакого прямого отношения к системе, как таковой. То же

ного именно в данном конкретном случае, даже постольку, поскольку оно может иметь успех, преодолев инерцию административного аппарата, всегда требует проявления личности, что отчасти является неудобным, а при известных обстоятельствах может привести к неблагоприятным последствиям для самого заинтересованного лица—в тех случаях, когда бывает задето тщеславие или другие субъективные моменты у начальства. Вследствие этого технический деятель на службе у государства нередко менее свободен в своих мероприятиях и в личной творческой деятельности, ему труднее приспособлять ее к конкретным условиям случая, одним словом, он принужден работать в большей степени по бюрократическому шаблону, чем по своей индивидуальной инициативе. Из этого несомненно вытекает известный вред для хозяйственной рациональности сооружений железных дорог, который мы не хотим слишком преувеличивать, но о котором все же не можем не упомянуть.

Лучшим доказательством присущей государственному управлению слабости в этом отношении является тот факт, что государство, и в качестве органа надзора над частными железными дорогами, до сих пор вело себя часто совершенно подобным же образом. Вследствие этого при абсолютном господстве системы государственных железных дорог легко возникает известная тяжеловесность в осуществлении нововведений, в использовании конкретных выгод и отклонений от общих предписаний и т. п.—при проектировании сооружений.

Еще большее значение, чем при сооружении, это влияние общего характера государственного административного аппарата имеет при эксплоатации железных дорог государством. Здесь, при наличии непрерывного потока услуг для удовлетворения меняющихся потребностей публики, огромной массы коммерческих актов самой разнообразной природы, огромного объема кассовых операций, необходимости руководства и надзора за многочисленным персоналом,—бюрократический аппарат с его бумажной волокитой, с его тенденцией к централизации и многообразному контролю обнаруживает несомненные слабые стороны. При определенном стремлении их устранению, их можно несколько сократить, но совершенно устранить их несомненно нельзя, так как они коренятся в самой природе государственного управления. В противоположность этому, частное предприятие бесспорно обладает известными преимуществами, которых опять таки не следует преувеличивать, как это имеет место со стороны безусловных сторонников частных железных дорог, но неправомерное отрицание которых со стороны противников частных дорог должно быть подобающим образом осуждено. Вследствие этого, эксплоатации дорог частными обществами должно быть отдано предпочтение, по крайней мере, для периода первоначального развития железных дорог, везде, где государственное управление оказалось бы неспособным в полном объеме устранить указанных недостатков. Бюрократизм, подобный тому, который господствует в государственных учреждениях Англии—немцы, знакомые только с английским selfgovernment, возбуждающим такое восхищение, обыкновенно ничего не слыхали о red-tapeismus, которого в Англии так боятся—или подобный тому, который процветал в абсолютистской Австрии, представляется совершенно несовместимым с характером железнодорожной эксплоатации. Этим объясняется также часто делаемое в Англии утверждение, которое отвергает непосредственное государственное управление железными дорогами ссылкой на непрактичность деятельности военного ведомства и адмиралтейства, как равно и тот факт, что попытка Австрии перейти в 50-х годах к государственной эксплоатации жел. дорог оказалась неудачной. Франция также с 1849 по 1852 г. имела короткий период частичной эксплоатации железных дорог государством, и забавные детали, приводимые Жакменом (Revue des deux mondes 1878) относительно деятельности обеих дирекций государственных жел. дорог на основании протоколов заседаний, показывают, насколько трудно было соединить дух государственной администрации с потребностями железнодорожного управления. Подобные явления служат несомненно одним из оснований того, что не только в странах, где частно-хозяйственной деятельности отведено возможно большее широкое поле, но и во Франции—стране, где всего привыкли ожидать от государства, в области железнодорожного дела все же обратились к делегированному управлению и до сих пор не порвали с ним. (I изд., II т., стр. 154—157).

самое можно сказать относительно неправомерного повышения капитальных издержек по сооружению вследствие искания спекулятивных доходов у отдельных частных дорог в особенности путем разводнения основного капитала в целях спекулятивной наживы руководителей предприятия при выпуске железнодорожных ценных бумаг [1]).

Широко распространенным является мнение, что в особенности эксплоатационные издержки на государственных жел. дор., вследствие достижения единства управления большими замкнутыми сетями, бывают ниже, чем на многочисленных мелких частных линиях. Однако это опять таки имеет место только при неправильной организации концессионной системы: при раздробленности сети на множество частных железнодорожных единиц. Если же утверждали, что различные соглашения о прямом сообщении, о взаимном пользовании подвижным составом и т. д., устройство конференций относительно расписаний движения и заключения соглашений, расчеты по взаимным воз-

---

[1]) Утверждают (Вагнер): „Часто прямой интерес руководящих кругов (акционерного общества) заключается в том, чтобы не хватило первоначальных размеров капитвла. Денежные интересы правления частной дороги очень часто слишком тесно связаны с новой эмиссией акций или облигаций и с получаемыми в этом случае столь легко „побочными доходами“ для посвященных лиц, а равно и с возможно более долгим сроком, в течение которого открыт счет сооружений. Если так говорят, то это дурное мнение о частных железнодорожных обществах все же представляет собой крайность, лишенную объективного оправдания Вряд ли все же имели место такие случаи, где намеренно при сооружении делали расточительные расходы, для того чтобы иметь благодаря этому возможность выпускать новые партии ценных бумаг. Это слишком противоречит всякой вероятности. В целях подобных эмиссий, возможно, здесь или там строились излишние боковые линии, но и это было возможным только в моменты наивысшего подъема спекуляции и притом в странах с недостаточным государственным регулированием, в особенности в Соединенных Штатах. Может быть, и были случаи, когда в подобные же периоды стремление к расширению сети под влиянием теории конкуренции было весьма желательным для наименее добросовестных руководителей частнык железных дорог. Однако, все же является несправедливым считать господство указанных мотивов даже и в этом направлении очень частым явлением и основной причиной подобного расширения сооружений. Точно также и отмеченное длительное сохранение открытым счета новых сооружений только по недоразумению может считаться несолидным. Самая солидная железная дорога при правильной бухгалтерии должна до тех пор держать открытым счет сооружений, покуда есть необходимость в каком бы то ни было расширении путей и парка подвижного состава, каких бы то ни было новых постройках или усилении инвентаря. Если же и имели место злоупотребления в этом отношении, то возможность их объяснялась неудачными постановлениями о гарантиях и их было легко предотвратить соответствующей проверкой строительных счетов. Что же, наконец, касается возможности успешного подкупа органов государственного надзора за сооружениями и расчетами со стороны предпринимателей, то можно спросить, были ли бы подобные случаи, имевшие место в упомянутые периоды грюндерства, способствовавшие развитию взяточничества, совершенно невозможными и при другой системе. Дело в том, что все эти явления зависят вообще от среднего уровня общественной морали, от характера общественной совести. Кроме того поскольку здесь речь идет о выводах общего характера, нельзя забывать и о тех сторонах, в кторых частные общества несомненно представляют лучшую гарантию, чем государство, против всесильности «бакшиша». Или же, если посмотреть на коррупцию, распространенную на государственной службе Соединенных Штатов, то можно ли утверждать, что там система государственных железных дорог не привела бы к мошенничествам подобного же объема, как те, которые имели место на частных железных дорогах в этой стране? (1 изд. т. 2, стр. 153).

мещениям и т. п. в значительной степени относительно удорожают издержки частной железнодорожной эксплоатации, то действительно верно, что часть этих расходов при государственной системе эксплоатации совершенно отпадает.

Зато, напротив, при системе государственных железных дорог на увеличение издержек влияет, с одной стороны, сама природа государственного управления, а с другой стороны, растущая при увеличении объема сети сложность административного аппарата. На опыте обнаружилось, что организация государственного железнодорожного управления, в особенности в очень большом государстве, может быть не экономной и страдать большими недочетами. Однако развитие общественной жизни в этом отношении постепенно привело к достижению желательного состояния возможного совершенства.

В Пруссии при организации государственого железнодорожного управления в 1872 году пытались положить предел чрезмерной централизации путем образования местных железнодорожных комиссий, однако весьма неудачно, как это немедленно было выяснено очень компетентными лицами, и во всяком случае очень неэкономно. На ряду с девятью дирекциями государственных железных дорог и пятью более крупными управлениями, включая сюда одну находившуюся в управлении государства частную железную дорогу, было учреждено 27 железнодорожных комиссий в качестве промежуточных инстанций. Результатом было то, что общая система управления оказалась значительно дороже, чем на государственных дорогах других германских государств, а в среднем и дороже, чем на частных дорогах. Впоследствии это было устранено.

Управление бельгийских государственных железных дорог, результаты эксплоатации которых в нашем столетии были очень неблагоприятными, в настоящее время характеризуется как стоящее не на высоте (памятная записка института Сольвэй „L'autonomie des chemins de fer de l'état belge“ 1919). Чрезмерно большие размеры основного капитала объясняются целым рядом обстоятельств, вызванных непосредственным государственным управлением железными дорогами, каковы: слишком дорогая покупка земель и приобретение железнодорожных материалов,—последнее вследствие того, что по политическим причинам была почти совершенно исключена конкуренция иностранных—не бельгийских поставщиков, и т. д. В особенности же высоки издержки эксплоатации. Паровозный парк слишком велик, относительно вдвое больше, чем у прусских железных дорог, так как отдельные паровозы слишком слабы. Ремонт подвижного состава обходится слишком дорого, так как паровозы и вагоны неодинаковой конструкции. Потребление топлива слишком высокое, так как приобретаются неподходящие сорта угля по слишком высоким ценам. Паровозы не используются в достаточной мере. С этим связано также и то, что сопровождающий поезда персонал не используется в полную меру своей работоспособности. Рабочие в мастерских и в службе ремонта пути не подбираются с достаточной тщательностью. У чиновников слишком мало самостоятельности и т. д. Устранения всех этих недочетов ожидают от реорганизации государственных жезезных дорог, как самостоятельного коммерческого предприятия, которое было бы ограждено как от воздействия прави-

тельства, так и от политических влияний: при этом имеют в виду управление ими путем учреждения самостоятельного административного совета.

Вследствие этого отнюдь нельзя утверждать в отношении общих издержек по управлению, что единая крупная сеть государственных железных дорог по необходимости будет обходиться дешевле в отношении издержек по центральному управлению, чем общая сумма издержек всех отдельных управлений, которые при господстве частно-хозяйственной системы составили бы ту же самую сеть. Напротив, даже чисто теоретическое размышление показывает, что крупная сеть государственных жел. дор. дает более благоприятное отношение общих административных издержек ко всей совокупности расходов по эксплоатации, чем отдельные частные железнодорожные управления, так как это действительно в отношении всякого большого предприятия по сравнению с малыми. Однако общие издержки по управлению составляют столь небольшую долю всей совокупности эксплоатационных расходов, что различие в этом отношении не играет роли, во всяком случае не играет такой крупной роли, которая могла бы послужить основанием для решения не в пользу частно-хозяйственной системы. В Германии на долю общего управления у частных дорог приходится 4,99% персонала и 9,4% общих издержек, у государственных дорог—4,56% персонала и 9,7% общих издержек. Частные дороги, таким образом, обнаруживают несколько большее количество личного состава при несколько меньших издержках. Так как частные железные дороги в Германии представляют собой очень немногочисленные и притом мелкие предприятия, то в противоположность колоссальной государственной железнодорожной сети следовало бы, в сущности, ожидать значительно большего количества личного состава, и статистика, таким образом, дает результат не против частных дорог.

В отношении размера и характера транспортных услуг частные жел. дор. в общем склонны к большей расчетливости и экономии, а государственные к большей готовности удовлетворять желаниям публики. Не говоря об извращениях в обоих направлениях—так как им можно воспрепятствовать—является вопросом личного воззрения, какому моменту придавать больше значения. Наконец, в отношении организации эксплоатации государственные жел. дор. восхваляют за единообразие и равномерность, а частным дорогам приписывают пестроту. Первое совершенно верно, а последнее, как мы знаем, только условно справедливо, так как государственный надзор и само развитие сообщения воздействуют и на частные жел. дор. в направлении

единообразия. Спрашивается только, какая опасность является более грозной -- опасность неэкономного шаблона или, напротив, преувеличенной индивидуализации.

5) Т а р и ф н о е д е л о. Все то, что только что было отмечено в отношении эксплоатации, имеет отношение и специально к области провозных плат. Все те вредные последствия, которые в этом отношении имела конкуренция между линиями и неправильная организация сети (раздробленность ее), не могут быть приведены в качестве аргумента против частно-хозяйственной системы при условии правильной ее организации. Несомненно имеющая место при этой системе бо̀льшая сложность тарифов часто слишком преувеличивается в своем значении для делового мира. Единообразие и постоянство тарифного дела при системе государственных железных дорог может быть в обратном направлении столь же антихозяйственным, когда оно устанавливает однообразный шаблон и подгоняет все под одну мерку вместо правильного приспособления тарифных ставок к потребностям каждого отдельного случая и местных условий хозяйственной жизни.

Требование устранения произвола частных компаний в отношении установления тарифов несомненно обосновано, но для его осуществления вовсе не требуется непременно непосредственного государственного управления жел. дорогами. И при делегированном управлении вполне возможно, как мы это показали в своем месте, связать предпринимателей такими ограничениями в области установления тарифов и оказывать на них такое воздействие со стороны государственного управления, какого требуют интересы народного хозяйства в целом. Тем самым в отношении уровня тарифов при правильной организации управления и со стороны частных железных дорог не может быть речи о следовании „чисто коммерческим принципам". Совершенно верно, что при системе государственных жел. дор. правительство может как ему угодно регулировать тарифы! В его руки, таким образом, попадает необычайно могущественное средство воздействия на хозяйственные условия страны, и понятно, что могут иметь место общественные течения, которые на этом основании требуют системы государственных жел. дор., именно в качестве орудия экономической политики. Раз только какое-нибудь имеющее значение в мировом обмене государство подало пример в этом направлении, искусственно задерживая ввоз и поощряя вывоз, для других государств может стать совершенно неизбежным вести борьбу тем же оружием. Мнения могут расходиться в отношении того, может ли этот момент в конечном результате, с точки зрения

развития мирового хозяйства, считаться преимуществом государственных железных дорог, но все же при определенных конкретных условиях отмеченное обстоятельство может иметь решающее значение для выбора железнодорожной системы— подобно тому, как для выбора покровительственной таможенной системы. Ход развития в государствах центральной Европы фактически и был таким.

В отношении всех приведенных на первом месте в разбираемом пункте моментов, обычно, при публичном обсуждении вопроса, наблюдается весьма прискорбное господство пустых лозунгов. Так напр., можно было слышать, что частные жел. дор. в отношении тарифов пользуются „весьма подозрительной монополией", или же что только система государственных железных дорог может положить конец „ужасающей тарифной путанице", или что только при ней обеспечивается подобающее государству „тарифное верховенство", или что к тому же самому приводит необходимость установления единообразного" тарифа [1]) (относительно установления единообразия тарифов см. стр. 61). Сюда же относится и утверждение, что частные железные дороги устанавливают тарифы не с точки зрения нужд общественного хозяйства, но следуют якобы вредной частно-хозяйственной тарифной политике (Ульрих, Tarifwesen). Здесь опять таки регулирующее воздействие государства считается несуществующим. Поэтому является неправильным

[1]). По этому поводу в первом издании было сказано следующее (стр. 177 и сл.): „Большое значение в подобных заявлениях в Германии приписываетсл „путанице" в области тарифного дела. Это во всяком случае весьма неудачно, после того как обнаружилось, что путем соглашения между железнодорожными предприятиями устраняется вызванное конкуренцией между линиями и раздробленностью их экономически пагубное многообразие и непостоянство тарифов. Известное многообразие и изменчивость тарифов должны иметь место, какая бы ни была железнодорожная система, до тех пор, покуда общие хозяйственные условия, к которым тарифы должны приспособляться, не станут единообразными и устойчивыми. Большой ошибкой является желание устранить эту „запутанность" путем введения государственной железнодорожной системы до наступления упомянутой предпосылки, и если частные ж. д., оказывают подобным стремлениям более сильное сопротивление, чем государственные, то их именно на этом основании следовало бы предпочесть. В особенности популярные агитационные листки доходят до последних пределов в расписывании мнимых недочетов „тарифной путаницы", совершенно не понимая или замалчивая то обстоятельство, что каждый отдельный коммерсант может так же хорошо или плохо учитывать тарифные конъюнктуры того одного или тех немногих сортов товаров, которые интересуют его дело, как он учитывает рыночные конъюнктуры товарных цен. Сюда относятся, напр., брошюры без устали самого себя обкрадывающего Перро, представляющие вообще удивительную смесь истинного и ложного, дельного и пустых фраз, реального и идеологии. Настоящее оттенение подобные жалобы однако получают, по большей части, только при наличии плана тарифной реформы, которому они должны служить фоном... Вследствие этого следует считать весьма сомнительны преимуществом государственных жел. дор., если относительно их утверждают, что они лучше поддаются тарифным экспериментам в этом отношении. В особенности пример Эльзас-Лотарингской тарифной системы, на который обычно опираются в отношении последнего аргумента, должен был бы служить предостережением. Нельзя никак отрицать того факта, что вследствие введения и поощрения этой тарифной системы со стороны германских имперских жел. дор., на несколько лет задержалось осуществление предпринятого по собственной инициативе немецких дорог установления единой классификации грузов... Делать из вполне правильно мотивированной оппозиции частных железных дорог оружие против них же представляется возможным только при полном непонимании истинного значения Эльзасской тарифной системы. С гораздо большим правом этот пример может считаться доказательством того, что государственные железные дороги легко делаются жертвами сомнительных тарифных экспериментов, для которых, право, никогда нет недостатка в прожектерах".

утверждение мотивов к первому прусскому законопроекту об огосударствлении жел. дор. 1879 г., что только при этой форме (чистой системе государственных жел. дор.), имеется возможность установления простых, дешевых и рациональных транспортных тарифов и обеспечивается устранение вредных дифференциальных тарифов.

Если выступают с требованием государственной железнодорожной системы для того, чтобы задачи таможенной политики не встречали препятствия в тарифных мероприятиях частных жел. дор., то следует помнить, что последнее могло бы иметь место только путем очень значительного понижения тарифов для ввоза грузов из за границы. Совершенно не говоря о том, что защитники государственной железнодорожной системы постоянно упрекают частные жел. дороги в том, что они поддерживают тарифы на высоком уровне и всячески противятся их понижению, все же, несомненно, всякое правительство легко может найти средство для того, чтобы помешать такому понижению тарифов со стороны частных железных дорог! Если же, с другой стороны, опасаются слишком высоких тарифов для экспорта на частных жел. дор., то это значит противоречить самим себе, так как нельзя усмотреть, почему частные железные дороги будут склонны к понижению тарифов только для импорта, но не для экспорта. Наоборот, что касается влияния на импорт и экспорт тарифных мероприятий государственных жел. дор., то нельзя упускать из виду, что подобные меры, если они фактически не являются имеющими очень малое значение наряду с влиянием развитой системы пошлин, в конце концов совершенно устраняются в международных торговых договорах в силу оговорки о равенстве отношения к перевозкам из заграницы с перевозками внутри страны. Притом, если имеются такие договорные постановления, то как раз государственные железные дороги наиболее строго ими связаны, или, по крайней мере, должны считать себя связанными. Но правда и то, что государственные железные дороги умеют находить потайной выход, устанавливая для представления специальных тарифных льгот такие условия, которым заведомо могут удовлетворить только свои подданные.

Наконец, можно опасаться при государственной системе железных дорог и того, что при финансовых затруднениях в повышении тарифных ставок станут искать добавочного источника доходов для государственной казны. Однако, это в известной мере можно предотвратить предусмотрительным законодательством. Скорее имеется опасность того, что в понижении тарифов под влиянием политических течений (напр., агитации влиятельных кругов заинтересованных лиц, которой правительство или депутаты парламента бывают вынуждены уступить) можно зайти слишком далеко, чем нарушается правильность в установлении тарифов.

Например, управление баварских государственных жел. дорог в конце 70-х годов под влиянием агитации аграрных кругов решилось повысить транзитный тариф на хлебные грузы из придунайских стран и России в Вюртемберг и Швейцарию. Результатом было то, что хлебные грузы пошли другим путем, главным образом, морским, хлеба из Баварии не стало вывозиться ни на один центнер более, чем до сих пор, но зато доходы государственных жел. дорог понизились по мень-

шей мере на 1 милл. марок ежегодно. Открытие Арльбергской жел. дор. побудило все же затем баварское железнодорожное управление принять меры к тому, чтобы вновь взять в свои руки часть этих перевозок. Влияние тех же самых интересов побудило в 1893 и 1894 гг. прусское правительство к уничтожению существовавшего с 1891 года пониженного ступенчатого тарифа на хлеб и продукты мукомольного дела, который должен был также способствовать ввозу русского хлеба в западные провинции и в южную Германию (эта мера была принята с одобрения большинства государственного железнодорожного совета). Последствием было то, что ввоз пошел морским путем к Рейну. Население южной Германии поставило в зависимость от этого свое согласие на торговый договор с Россией [1]).

6) Политическая и социально-политическая сторона вопроса. Связь хозяйства с остальными сторонами социальной жизни может повлечь за собой значение, иногда даже решающее, в отношении рассматриваемого вопроса для приведенного вне-экономического момента. Вследствие этого, при определенных конкретных политических обстоятельствах, выбор может в одной стране быть сделан в пользу, а в другой— против государственных жел. дор., если в первой стремятся к усилению влияния правительства или во всяком случае не опасаются такого усиления, тогда как в другой стране имеет место как раз обратное.

Так, вотум итальянской железнодорожной анкеты 1881 г. высказался против непосредственного государственного управления железными дорогами, главным образом, по политическим основаниям. При итальянских политических условиях опасались пагубного влияния дурных политических нравов на железнодорожный персонал, влияния железнодорожных служащих на политические выборы или, напротив, выборных махинаций правительства при увольнении или непринятии на вакантные места тех или иных категорий служащих, а также многообразных опасностей для организации железнодорожного управления, проистекающих из естественного стремления правительства к популярности, из частой смены министерств, а тем самым и руководящих принципов управления, из недостатков парламентского контроля и т. д.—25 лет спустя в Италии подобные сомнения не послужили более препятствием к переходу жел. дор. в эксплоатацию государства.

Поучительный пример того, как стремление к популярности может привести к вредным в финансовом отношении мероприятиям, представляют уже упоминавшиеся выше пассажирские (поясные) тарифы австрийских и венгерских государственных ж. д.

---

[1]) „Berlin und seine Eisenbahnen“. 1896, стр. 302. Ульрих. „Staffeltarife und Wasserstrassen“, далее „Die preussische Verkehrs- und Finanzpolitik“. 1904, стр. 26.

Еще одной политической опасности ожидали от системы государственных жел. дор., и притом опасности для здоровой организации самого парламентского строя. Так как в большом государстве действительный и строгий контроль парламента над деятельностью государственного железнодорожного управления невозможен, парламентское влияние легко может свестись к мелочным влияниям отдельных депутатов на правительство. Стремление правительства обеспечить себе парламентское большинство может привести к тому, что будут принимать во внимание желания определенных влиятельных депутатов в отношении устройства станций, установления тарифов, принятия на службу чиновников и т. п. Таким образом, будет развращаться не только правительство, но и само народное представительство [1]). Несомненно, нельзя предотвратить того, что между депутатами и министерством могут возникнуть подобные отношения, однако, они приведут к серьезному вреду для железнодорожного управления только там, где, вследствие общих условий государственного устройства, правительство, лишено необходимой твердости [2]). Однако все же вряд ли можно видеть

---

[1]) Проф. Э. Нассе Kongr. Deutscher Volksw. 1876, а также Вебер Privat,-Staats- und Reichsbahnen.

[2]) Насколько в государственном строе старой Австрии от этого страдало управление государственными железными дорогами, прекрасно показывает Бруно Р. Ф. Эндерес, помощник статс-секретаря в австрийском министерстве путей сообщения, в статье о новой организации австрийского государственного железнодорожного управления Zeitung d. V. D. E. V (от 19 марта 1919): „Еще один недуг разъедал тело государственного железнодорожного управления. Это было переходившее все границы вмешательство народного представительства в управление. Периоды сессий покойного рейсрата были непрерывной пыткой для министерства. Государственные чиновники боялись не справедливой критики и конституционного контроля со стороны народных представителей, но тех записок, которые ежедневно дюжинами получались в министерстве и излагали пожелания отдельных депутатов. Один хотел иметь поезд в 12 часов ночи на местной железной дороге, который был совершенно излишним, и в действительности только с той целью, чтобы благодаря этому, раза два в год иметь наиболее удобную возможность пересадки в скорый поезд на примыкающей главной линии. И таким образом якобы в общественных интересах, а на самом деле для удобства отдельных лиц, должны были совершаться пробеги многих лишних тысяч поездокилометров. Однако подобные вещи еще не были самым худшим. Гораздо опаснее было вмешательство в условия служебного положения и в движение по службе железнодорожного персонала во всех отраслях и в иные чисто служебные отношения, сопротивление, оказывавшееся многим мероприятиям, обеспечивавшим соблюдение дисциплины, причем постоянно раздавались слова о национальном достоинстве и тому подобные громкие фразы. Наконец, были и такие депутаты, у которых для их сыновей, племянников, зятьев и крестных были маленькие пожелания, совсем маленькие, незначительные пожелания, которые, однако, грозили совершенно разрушить доверие служащих к справедливому, свободному от протекций отношению к личному составу. Совсем темными являются те случаи, в которых народные представители за политические услуги правительства вознаграждались назначением на места в различных отраслях государственного управления". Совершенно в том же духе (с еще дальнейшими дополнениями) пишет Кракауэр, Archiv 1915, вып. III: „Для того. чтобы заместить известный пост служащим, принадлежащим к определенной нации, другая (иногда специально для этого созданная) „вакансия" должна была замещаться лицом другой национальности... даже должность кондуктора, стрелочника, паровозного машиниста и т. д. считалась достойной целью национальной борьбы. Какие трудности вследствие этого возникали для управления, можно легко себе представить. Если рассматривать всю совокупность служащих как единое целое, то для определенных постов можно

здесь опасность для самого парламентского строя. Контроль общественного мнения за депутатами является слишком сильным. Кроме того, известный противовес имеется в учрежденных во всех странах, с системой государственных жел. дор., местных железнодорожных комитетах с участием заинтересованных кругов,— установление, на которое в свое время определенно указывал уже Шеффле [1]). Влияние отдельных лиц на железнодорожное управление в известной степени перешло из парламента в эти совещательные учреждения. Правда, это предполагает, что люди политики не играют в то же время руководящей роли и в этих комитетах, как это имело место в Австрии. Таким образом, это подобное последствие государственной системы, если его вообще можно констатировать, вовсе не является столь значительным, чтобы послужить решающим аргументом против введения ее там, где она находит себе обоснование в иных мотивах.

В той же, а быть может, в еще большей степени подает повод к сомнениям в политическом отношении частная железнодорожная система. В этом отношении указывали на то значительное количество представителей железнодорожных интересов, которые в странах с частными дорогами заседают в парламентах. Это было возможным только на основе существующих избирательных порядков, и злоупотребление этим парламентским положением можно отметить лишь в очень ограниченном количестве случаев [2]). Однако, влияние кругов населения, которые в том или ином государстве занимают господствующее поло-

---

делать выбор между многими подходящими служащими. Однако этот богатый резервуар, из которого можно было черпать, сразу же исчезает, когда подлежащий назначению служащий должен принадлежать не только к определенной национальности, но и к определенной партии и, кроме того, должен быть приемлем для других национальностей и партий, а также для общин и отдельных влиятельных лиц. И без того не слишком легкая политика в отношении личного состава с течением времени должна была превратиться в учитывающую самые разнообразные обстоятельства личную дипломатию... Но, независимо от вопроса личного состава, парламентаризм и в многочисленных других областях государственного железнодорожного дела повел к вредным последствиям для управления. Так, напр., проведение нерентабельных местных железнодорожных линий в большинстве случаев должно было быть приписано такому давлению извне".

[1]) Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 1876. Bau und Leben des sozialen Körpers т. III, стр. 194. Шеффле опасался при бюрократически централизованном управлении еще больших недочетов, чем при системе частных жел. дор., если не будет создано раздробленного по отдельным районам представительства заинтересованных кругов, причем он вовсе не имел в виду только совещательных учреждений.

[2]) „Совершенно неправильно думать, что представители частных железных дорог в парламенте обязательно будут оказывать неподобающее влияние со стороны частных интересов на законодательство. Общественное положение депутата или члена верхней палаты в той же мере делает его посредником для воздействия публичных интересов на железнодорожное предприятие, представителем которого он является в парламенте, а почтение которого заслуживают многие лица, занимающие такое положение, часто служит желаемым связующим звеном между обоими сферами интересов. Несомненно имели место нежелательные исключения, но они, если хотеть справедливо судить, представляли собой проявление темных эпох, и, кроме того, если представители правительственной власти были слишком слабы, чтобы сопротивляться им, часть вины падает на них самих" (1-е изд, т. II, стр. 186).

жение, на правительство повело к большому вреду внутри самой концессионной системы. В Австрии и в Венгрии крупное землевладение и его приверженцы съумели использовать свое влияние для получения железнодорожных концессий, не только дававших прибыль учредителям, но и по направлению трассы линий отвечавших частным интересам. Впрочем, и после перехода к государственной железнодорожной системе эти круги умели защищать свои интересы [1]).

Наконец, при господстве частных железных дорог опасались усиления финансового капитала в такой мере, которая является опасной для гражданской свободы и для здорового развития социальных отношений. „Указывают на грозное чудовище банкократии, которому легкомысленно предоставляется новое широкое поле действий; предостерегают от образования государства в государстве, которое индустриальный капитал, владея таким могучим новым орудием, сделает еще более невыносимым“ [2]). Это предвидение, действительно, при недостаточном регулировании частных железнодорожных предприятий в известной мере оправдалось. Плутократия, господствующая в Англии и, тем более, в Соединенных Штатах, фальсифицирующая там хваленую демократию и сводящая ее к пустой видимости, выросла в могучую силу, хотя несомненно жел. дор. далеко не составляли ее единственной почвы. Безусловно нельзя сомневаться что эта сила своим огромным влиянием способствовала тому, чтобы предотвратить оставление вô время ложного пути, по которому пошло частное железнодорожное дело. Первой попыткой реакции против этой силы было то народное движение в Соединенных Штатах, которое в своем развитии привело к изданию федерального транспортного закона. Сильный противник ее вырос ныне в лице социализма, видящего в государственной жел.-дор. системе могучее орудие против господства капитала. В этом смысле он в обоих государствах выдвинул требование перехода частных жел. дор. в эксплоатацию госу-

---

[1]) Анекдот иногда бывает поучительнее длинных рассуждений. Была однажды в Фиуме конференция австрийских и венгерских железнодорожных деятелей. Главный директор венгерских жел. дор. гулял по набережной порта с одним австрийским железнодорожным директором. Австриец хотел сказать своему венгерскому коллеге что-нибудь приятное и стал поздравлять его с блестящими успехами его деятельности. Но тот скромно запротестовал: „Спасибо тебе, милый друг, но ты должен помнить, что мне приходится давать места всем неудачным сыновьям со всей Венгрии“! Тогда австриец говорит: „Ведь, грузовое движение у вас такое оживленное и такое доходное“, и при этом показывает рукой на длинную вереницу вагонов, груженых хлебом для экспорта, и ожидавших на набережной погрузки на морские суда. „Ладно, ладно, милый друг, а что ты скажешь, когда ты будешь знать, что мне приходится за каждый вагон, который ты здесь видишь, приплачивать по 10 гульденов“! Венгерское дворянство, господствовавшее во внутренней политике страны, сумело заставить и государственные жел. дор. служить своим интересам.

[2]) Книс, цит. соч. стр. 39.

дарства. Точно такое же требование выставляется социалистами и во Франции. Путем огосударствления жел.-дор. социализм, конечно, хочет достичь своих собственных целей. Государственная железнодорожная система постоянно выдвигается в качестве лозунга теми классами и партиями, которые видят в ней средство к проявлению или к усилению своей политической силы. В сущности уже в требовании огосударствления по отношению к тарифному делу политический мотив также играет роль. Стремление к поощрению отечественного народного хозяйства концентрической силой государства, где, однако, те круги населения, которым это поощрение идет особенно на пользу и которые надеются направить его в определенную сторону, занимают господствующее положение,—это стремление было во многих странах центральной Европы побуждением к перемене системы. Социализм следует только примеру буржуазных партий, когда он использует политическую власть, которой он достиг путем революции, в духе своих интересов. Другой вопрос—тот, каков будет ход управления, когда он добьется осуществления своего требования, чтобы в управлении принимали участие представители персонала с решающим голосом, или чтобы управление прямо велось по синдикалистки—профессиональным союзом. Однако и эти перспективы отнюдь не означают отказа от идеи государственных жел. дор., так как, если вообще следует считаться с длительным господством социал-демократии в ее современном виде, от ее господства не ушли бы и частные жел. дороги.

Германские экономисты социально-политического направления пошли навстречу социализму на пол-пути. Требование „сужения области частнохозяйственной спекуляции“ и „увеличения публичного имущества по отношению к частному“ является, понятно, для его защитников также мотивом, отягощающим чашу весов в пользу государственной железнодорожной системы.

Переход к государственной железнодорожной системе и конечный фазис развития. Резюме всех разобранных выше вопросов приводит несомненно к подтверждению сказанного нами в начале, что к определенному решению в пользу той или иной системы можно притти только для данного конкретного случая. Если при этом дело идет о переходе от одной формы управления к другой, то решающее значение имеет именно сравнение конкретных обстоятельств, каковы: удовлетворительная или неудовлетворительная работа частных дорог, существующие высокие и желательные низкие тарифы, хорошее или дурное государственное управление, хорошие или плохие финансы

и т. д. Прусские мотивы к закону 1879 г. считают эксплоатацию железных дорог государством конечной целью развития и обосновывают этот тезис хоть и в неопределенных, но все же не лишенных для нас смысла выражениях: „Когда наступит этот последний фазис развития железнодорожного дела в отдельных государствах,—это зависит от особенностей страны и ее формы правления, от степени потребности в наступлении его, а также от того, насколько благоприятно сложатся необходимые предварительные условия для концентрации железнодорожного дела в руках государства“.

Если обозреть все имеющие сюда отношение обстоятельства в различных странах, то для беспристрастного наблюдателя не может быть сомнения в том, что ход развития действительно идет в этом направлении, как равно и в том, каковы те причины, которые это направление определяют.

Никто не будет отрицать, что государственная железнодорожная система—предполагая соответствующие удовлетворительные общие условия жизни государства—лучше дурной концессионной системы.

Точно также никто не усомнится в том, что легче устранить ошибочную концессионную систему путем перехода железных дорог к государству, чем исправить ее, оставаясь в ее рамках. Легко видеть также, что для известных случаев, каковы смешанная система и неудобная система аренды, нет никакого другого выхода, кроме перехода к государственной эксплоатации. Уже одни эти соображения в известной мере приводили к предпочтению государственной железнодорожной системы. Сюда присоединяется общая тенденция государственного развития, господствующая в настоящее время. Коллективная жизнь обнаруживает стремление к усилению своей интенсивности, и это усиление осуществляется в наибольшей степени через посредство государства. Отсюда проистекает совпадающая тенденция у всех культурных народов наделять государство все более широкими задачами и растущим влиянием на жизнь отдельного гражданина. В эту тенденцию и попадает перевод железных дорог в непосредственную эксплоатацию государства: огосударствление их. „Социализация“ этим уже давно предрешена, но, конечно, не в смысле партийного лозунга достигшего господства социализма. Однако объединение и сложение индивидуальных сил в этом переходе к коллективизму в процессе борьбы за внешние условия существования обнаруживает эгоистическое острие, направленное против иных союзов подобного же рода. Процесс усиления коллективизма с одной стороны возбуждает подобный же процесс у другой стороны в

виде соревнования и, таким образом, огосударствление железных дорог в нескольких государствах оказывается последствием примера, поданного одним из них.

Развитие сети главных и боковых линий и осуществляющееся в процессе эволюции общее хозяйственное развитие страны на основах, данных природой, и в пределах поставленных ею границ—влечет за собой облегчение задач железнодорожного управления сравнительно с более ранней эпохой интенсивного развития железных дорог. Обнаруживается известное упрощение функций (быть может, слово „стабилизация“ лучше выражает эту мысль) и после того, как техника также достигает известной степени зрелости и законченности, управление железными дорогами становится более похожим на другие отрасли деятельности государства, так что трудности, которые в этом отношении могли иметь место в прошлом, больше не играют роли. Железнодорожное управление и тогда все же не сможет сравниться с управлением почтой и телеграфом, но известное приближение в указанном отношении несомненно обнаружится.

Этот ход развития, однако, нисколько не побуждает государства, довольные своей концессионной системой, к преждевременному отказу от нее. Напротив, они могут спокойно ожидать окончания срока концессий, имея в виду заключающиеся в них финансовые выгоды. По окончании этого срока переход к государственной железнодорожной системе осуществляется сам собой. То же самое имеет силу, понятно, и для тех государств, которые выдали концессии на боковые ветви, примыкающие к государственным главным железнодорожным линиям.

Отдаление во времени в течение заранее совершенно неопределенного срока момента перехода железных дорог к государству, приходится сделать только по отношению к таким государствам, внутренняя структура которых не доросла до осуществления задач государственного управления железными дорогами, каковы, напр., страны Востока. Здесь концессионной системе еще на неопределенный срок открыта широкая область применения. В государствах, где вместе со сменой правительств меняются и основные принципы управления, и управление ведется не постоянными, специально подготовленными чиновниками, а такими, которых каждая данная правительственная партия назначает независимо от их способности к несению службы,—в таких государствах огосударствление железных дорог возбуждает большие сомнения. Для этого предварительно пришлось бы в корне порвать с подобной системой управления или, по крайней мере, выделить из нее железно-

дорожное управление. Неосуществимым это отнюдь не является, если только думать, что население, наконец, будет сыто по горло плодами этой „демократии". По всей вероятности, здесь разрешение вопроса будет насильственно вынуждено рабочим классом, хотя и в односторонних партийных интересах.

Развитие в разбираемом направлении зашло уже очень далеко. В начале второго десятилетия нашего столетия из железнодорожной сети континентальной Европы в круглых цифрах 60% общего протяжения железнодорожных линий было государственных железных дорог. Если выделить Францию, где линии, принадлежащие государству, составляют только 18% всей сети, то это отношение для остальных государств составит 70%. Если мы включим в перечисление и такие государства, которые предоставляют местные железные дороги частным предпринимателям, или в небольшом количестве сдали в концессию примыкающие к их государственной сети боковые линии, то к странам с государственными железными дорогами придется причислить Бельгию, Болгарию, Данию, Германию, Италию, Нидерланды, Норвегию, Румынию, Сербию и Швейцарию. В прежней Австро-Венгрии процесс перехода железных дорог к государству зашел уже очень далеко, и его полное осуществление было только вопросом времени; в России государственные железные дороги охватывали около 3/5 всей сети. Испания, Греция и Турция в то время еще совершенно не имели государственных железных дорог.

Из вне-европейских стран в разбираемом отношении имеют значение, главным образом, английские колонии. В них правительство уже давно решилось вмешаться в развитие железнодорожной сети, поскольку это развитие по тем или другим причинам в каждом отдельном случае не шло вперед в желательной степени по частной инициативе, путем государственного железнодорожного строительства. При этом оно совершенно не руководствовалось примером организации железнодорожного дела в метрополии, неприменимость которого к экономическим и финансовым условиям колоний ярко проявилась после ряда начальных попыток. Никто не будет удивляться тому, что в австралийских колониях, где экономические основы для частных предприятий были особенно неблагоприятны и политическое господство получила социалистически окрашенная демократия, государственная железнодорожная система в очень скором времени нашла себе почти исключительное применение.

Отдельные детали, касающиеся других вне-европейских стран и точные данные о развитии в европейских странах приведены в историческом отделе настоящего сочинения.

3. Организация железнодорожного управления.

Организация государственного управления железнодорожным делом. Мы должны теперь произвести обзор административно-технических установлений, посредством которых осуществляется деятельность государственного управления в области жел. дор. во всей своей совокупности, как равно и того аппарата, при помощи которого каждое отдельное железнодорожное предприятие стремится к осуществлению своих целей, руководствуясь экономическим принципом [1]).

Когда мы говорим об организации и понимаем под ней — за неимением лучшего определения этого понятия—такое устройство, которое благодаря планомерному взаимодействию целей и средств во всех их частных моментах способно привести к наивысшему общему эффекту в направлении поставленных целей (т. I, стр. 138), то нам бросается в глаза то обстоятельство, что управление в области транспорта, а в особенности в железнодорожном деле, с одной стороны, выполняет организационные функции, а с другой — само требует организации. В предыдущей главе (стр. 104 и сл.), при рассмотрении условий планомерности сооружения и единообразия сооружения и эксплоатации, мы видели, каковы были эти организующие функции управления. Теперь же речь идет о том, что управление, со своей стороны, путем определенной организации приводится в такое состояние, чтобы отвечать своим задачам наиболее совершенным образом,—здесь предмет исследования представляет вопрос о том, как организуется железнодорожное управление. Эта организация осуществляется путем введения хорошо продуманных, отвечающих поставленным целям установлений и столь же целесообразного разграничения сферы деятельности отдельных служебных учреждений на основе планомерного обеспечения их необходимыми личными и материальными средствами. Потребность в такой организации имеет место как для государства в общей его деятельности и специально в железнодорожной области, так и для каждой отдельной жел. дор., которая в качестве самостоятельного предприятия противостоит потребителям транспортных услуг.

Организация, являющаяся сама по себе совокупностью административно-технических мероприятий, приобретает в силу того влияния, которое она оказывает на плодотворную работу жел. дор., в то же время и хозяйственное значение. Вследствие этого она образует связующее звено между управлением и эко-

---

[1]) В заглавии настоящей главы слово—управление—употреблено, таким образом, в том двояком смысле, который был отмечен на стр. 45.

номикой, и рассмотрение ее поэтому вполне уместно в качестве заключения круга вопросов, касающихся первого и введения в область второй.

Содержание нашего изложения здесь предрешено. Мы должны коснуться прежде всего устройства государственного управления железнодорожным делом, а затем расчленения сферы деятельности и обеспечения правильного хода дел во всех тех служебных установлениях, которые ведут эксплоатацию жел. дор. (железнодорожное управление в узком смысле слова). Соответственно общему направлению нашего исследования мы, главным образом, должны выяснить внутренние определяющие основания всех установлений, которых нам здесь придется коснуться и их связь со всем целым хозяйства.

Едва ли нуждается в упоминании то, что в каждом данном случае в отношении отдельных моментов такой организации следует самым точным образом учитывать конкретные условия характера государственного строя, государственных финансов, социальные, национальные, экономические и географические условия в каждой стране. Далее, никогда не следует забывать, что правильная организация каждого предприятия должна быть приспособлена к внутренней сущности, к местному характеру и объему дела и производственно-техническим потребностям определенного производства, к данной ступени интенсивности общего хозяйственного развития и данного конкретного предприятия, как равно и к непрерывно меняющимся обстоятельствам. Отсюда непосредственно явствует, что не может существовать никакой, годной для всех условий, стран, производств и времен, идеальной организации и что напротив и в этом отношении необходима „индивидуализация“, т. е. приспособление к данному конкретному случаю. Не следует только увлекаться обычной в наше время, после войны, переоценкой значения самого наличия организации. В конце концов, для успеха концерта большее значение имеет скрипач, чем скрипка. Наличность способного и верного своему долгу личного состава под руководством высшей администрации, стоящей на высоте своих задач, является необходимой предпосылкой успешности организации и может даже, до известной степени, компенсировать неудачную организацию.

Железнодорожные власти и сфера их деятельности. Учреждения, предназначенные для осуществления задач государственного управления железнодорожным делом, служат: осуществлению волеизъявлений государства в данной области (изданию законов и административных приказов), надзору за проведением этих обязательных постановлений и за обеспечением соответ-

ствующей целям государства деятельности железнодорожных предприятий. Очень часто все эти три или же только два последних направления государственного воздействия на железнодорожное дело объединяются под названием „осуществления государственного железнодорожного верховенства“.

В отношении организационного обеспечения осуществления нормативных волеизъявлений государства, можно ограничиться тем замечанием, что эта сфера деятельности, само собой, сосредоточена в учреждениях, которым она предоставлена в силу существующего государственного строя. Может, однако, быть полезной организация специального учреждения высшего ранга (министерства, государственного ведомства или под каким-либо иным названием) для подготовки законопроектов и для издания приказов о порядке осуществления законов в области железнодорожного дела (или всего транспортного дела) данной страны. В ведение этого высшего учреждения передаются затем и обе другие отрасли государственного железнодорожного верховенства—либо непосредственно, либо через посредство особых вспомогательных учреждений.

Разрешение вопроса о том, следует ли учреждать отдельное министерство жел. дор., зависит на практике от преимущественного значения железнодорожного дела по отношению к другим отраслям транспорта в данной стране, а также от могущих иметься в виду политических соображений. Принципиально явлется, пожалуй, наиболее правильным объединение всех имеющихся в государстве видов путей сообщения в одном высшем учреждении (министерстве путей сообщения), так как только таким образом обеспечивается единообразие правовых норм и равномерное обеспечение всех потребностей транспорта. Для стран меньшего масштаба будет достаточным присоединение особого транспортного (или железнодорожного) отдела к другому высшему государственному экономическому учреждению.

Если под „транспортной (железнодорожной) политикой“ государства разуметь все проявления его деятельности, которые имеют задачей использование путей сообщения (железных дорог) при данных конкретных обстоятельствах, для осуществления политических, военных, культурных и благотворительных целей государства, то можно кратко, в качестве задачи такого высшего транспортного учреждения, указать на направление и осуществление государственной транспортной (железнодорожной) политики. Для этого, конечно, руководитель этого учреждения должен быть членом правительства.

Министерства для всех видов путей сообщения или, по крайней мере, для большинства их существуют: в Германии—новое имперское

министерство транспорта, в Англии — учрежденное в конце 1919 года министерство транспорта, в Австрии также с 1919 г. государственное ведомство путей сообщения (к ведению которого не отнесены только гужевые дороги), во Франции — министерство общественных работ, в Бельгии—министерство жел. дорог, почт и телеграфов, которое ведает также и судоходством. В маленьких государствах наблюдается целый ряд особенностей. Так, напр., в Германии, до перехода жел. дор. к империи (в 1920 г.)—в Саксонии железнодорожное дело было отнесено к ведению министерства финансов, в Бадене до 1911 г. и в Баварии до 1906 г. оно было отнесено к ведению министерства царствующего дома и иностранных дел. В Швеции железнодорожным делом ведает министерство внутренних дел. В Австрии до 1896 г., а в Венгрии еще и поныне в министерстве торговли существует особый железнодорожный отдел.

В странах, в которых существует более или менее значительная сеть частных железных дорог, должны быть приняты особые организационные меры для обеспечения государственного надзора, т. е. для контроля за выполнением общих и специальных железнодорожных законов, а в особенности за безопасностью состояния сооружений и заходом эксплоатации в отдельных железнодорожных предприятиях, далее за выполнением возложенных на жел. дор. в силу концессий особых обязательств, а также для контроля финансовых отношений, возникших между жел. дор. и государством, вследствие субсидий, гарантий или участия государства в доходах железных дорог и т. п. Этот надзор может осуществляться либо путем учреждения специального органа государственного надзора или же путем возложения соответствующих задач на особый отдел государственного железнодорожного ведомства. Выбор одного из этих двух путей зависит исключительно от объема соответствующей деятельности, который, в свою очередь, обусловлен протяжением и интенсивностью движения на существующих частных жел. дор., а также рядом других обстоятельств (политическими влияниями и даже национальным характером и т. д.). Для обеспечения деятельности такого государственного учреждения, ему, необходимо предоставить, наряду с предусмотренной законом сферой деятельности, также и достаточные средства и орудия принуждения для осуществления своих распоряжений, т. е. известную принудительную административную власть. Отсюда весьма существенным образом зависит плодотворная деятельность частных жел. дор., в качестве делегированных предприятий. Недостатком подобных полномочий объясняется долгое время отмечавшаяся малая успешность соответствующих английских и северо-американских учреждений (Board of Trade, Interstate Commerce Commission).

Специальные учреждения подобного рода существовали: в Германии—имперское железнодорожное ведомство (которое имело также и право надзора над государственными жел. дорогами отдельных германских государств), в прежней Австрии—генеральная инспекция австрийских жел. дорог (которая с 1920 г., вследствие малых размеров оставшихся у Австрии после „заключения мира" частных жел. дорог, была упразднена, при чем функции ее с тех пор осуществляются государственным ведомством путей сообщения через посредство отдельных его департаментов в пределах компетенции каждого). Американские Railroad Commissions, деятельности которых мы неоднократно касались, также относятся сюда. Они отличаются от аналогичных европейских учреждений тем, что, как нам известно, против их постановлений можно аппелировать к судам и что они лишь постепенно были наделены известной исполнительной властью, и даже более того, известным правом издавать обязательные предписания: напр., не только контролировать соответствие тарифов установленному максимуму, но и самим устанавливать подобные максимальные тарифы. В Англии до 1919 г. Board of Trade существовал особый отдел государственного надзора, компетенция которого, впрочем, как по содержанию, так и по объему своему была урегулирована только в течение долгих лет путем издания целого ряда законов.

Уже из самого определения задач подобных учреждений следует, что их надзору подчинены только частные жел. дор. Распространение его также и на государственные железные дороги представляется, в качестве надзора государства над самим собой, излишним, по крайней мере, там, где государственное железнодорожное управление правильно сознает свои задачи и выполняет их. Иначе обстоит дело в союзном государстве, где железные дороги принадлежат не союзу, а отдельным составляющим его государствам. Там особое союзное учреждение для надзора, в качестве контрольного органа, стоящего над железнодорожными управлениями отдельных государств, вполне мыслимо и необходимо. Состояние железнодорожного дела в Германии, при существовании прежней конституции, показало практические трудности такого положения. В этом отношении поучительный пример представляет также история швейцарских железных дорог, где прошли десятилетия, покуда союз смог обеспечить себе необходимое влияние на подчиненные властям отдельных кантонов железные дороги [1]).

Что касается внутреннего расчленения высшего государственного железнодорожного учреждения в том направлении, которое до сих пор имелось в виду, то достаточно указания, что для осуществления железнодорожной политики, в большинстве случаев, достаточно очень немногих, но зато опытных лиц.

---

[1]) См. об этом у Вейссенбаха „Das Eisenbahnwesen der Schweiz" 1913/14, и „Die Eisenbahnverstaatlichung in der Schweiz" 1905 и 1912.

Поэтому, оно не нуждается ни в каких отделах (департаментах) или только в очень небольшом числе их, при чем их компетенция, конечно, определяется сообразно особым условиям данной отдельной страны и объему предоставленных законодательством каждому такому учреждению целей и задач.

Напротив, для осуществления государственного надзора в собственном смысле слова, необходим многочисленный персонал, который делится на группы, отделы и т. д. сообразно различным направлениям, на которые распадается его контролирующая деятельность. Для осуществления его прав надзора, персоналу этому должна быть обеспечена достаточная самостоятельность. При очень большом протяжении частной железнодорожной сети может оказаться полезным даже известное территориальное распределение учреждений государственного надзора по всей сети, как это, напр., имеет место во Франции.

В странах, где есть государственные жел. дор. на ряду с частными, правильное разграничение государственного железнодорожного верховенства от высшего управления эксплоатации государственных жел. дор. внутри высшего железнодорожного учреждения представляет собою весьма трудный и щекотливый вопрос. В этом учреждении обе эти различных по существу функции должны в известном смысле и мере осуществляться в одном и том же направлении, так как большое число эксплоатационных нужд государственных жел. дор. должно ведаться именно этим самым верховным железнодорожным учреждением. Эта необходимость неизбежно вытекает из финансовой и парламентской ответственности руководителя этого учреждения. Здесь легко может возникнуть весьма неприятное и невыгодное для авторитета этого учреждения и его распоряжений положение, которое метко обозначается словами: „судья и сторона в одном лице“. При многочисленности правовых и финансовых отношений, деловых связей и служебных соприкосновений, возникающих между государственными и частными жел. дор., вследствие прямого сообщения и по другим причинам, может возникнуть, при существовании одного и того же органа, ведающего как интересами эксплоатации государственных жел. дор., так и осуществлением государственного верховенства над частными жел. дор. (напр., при утверждении и отклонении заключенных между обеими сторонами соглашений), неразрешимое противоречие между точкой зрения обеспечения собственных интересов государственной эксплоатации и задачей охранения общественных интересов в целом. В таком случае соответствующий государственный орган легко подвергается искушению мотивировать свое решение, в качестве верховного контроль-

ного органа, специальными интересами государственных жел. дор. Вследствие этого в большинстве стран требуется, чтобы организация надзора отделялась от руководства эксплоатацией, по крайней мере, путем учреждения особых отделов в министерстве, для того, чтобы один и тот же чиновник не был вынужден работать и принимать решения в обоих направлениях.

В качестве примера, укажем на расчленение нового германского имперского министерства транспорта, которое, на ряду с отделами для верховного руководства эксплоатацией имперских жел. дорог, имеет еще специальный „отдел надзора". В австрийском железнодорожном министерстве и в его наследнике — государственном ведомстве путей сообщения было и сохранилось до сих пор неправильное соединение обеих функций, вследствие чего общественное мнение там добивается уничтожения этого порядка вещей.

Наилучшей гарантией в рассматриваемом отношении является, конечно, учреждение совершенно самостоятельного органа, которому в силу закона предоставляется осуществление права государственного надзора в узком смысле слова.

Организация государственной железнодорожной эксплоатации [1]). *Связь с другими отраслями государственного управления и вытекающие из нее последствия.* Основные принципы эксплоатации государственных жел. дорог, поскольку организация железнодорожного управления вытекает из существа железной дороги и общего характера коммерческой деятельности, не могут быть иными, чем для частных железных дорог. Лишь поскольку нахождение дорог в государственной собственности имеет свои особые последствия, проявляются известные отличия. Поэтому, последующее изложение, за исключением этих отличий, будет относиться к железным дорогам вообще. Однако, в основу его нами все же положено управление государственными железными дорогами, именно для того, чтобы выделить те особенности, которые проистекают из государственной эксплоатации железных дорог.

В этом отношении решающее значение имеет связь разбираемой отрасли государственной деятельности с прочими отраслями управления и политикой государства в целом. В особенности тесная связь имеет место у государственного железнодорожного управления с финансовым ведомством. Доходы его поступают в общий приход государства, а расходы — в общегосударственный расходный бюджет, железнодорожные сооружения

---

[1]) Под „эксплоатацией" здесь понимается, конечно, вся совокупность деятельности железнодорожного управления, как предприятия. В более узком смысле этого слова оно противопоставляется „сооружению", как, например, в заголовке следующей главы и непосредственно ниже в тексте. Еще более узкое значение этого названия будет нами отмечено в дальнейшем, в ходе нашего исследования.

в большинстве стран составляют основу государственного достояния, а железнодорожные долги бо̀льшую часть государственных долгов. Влияние финансовых потребностей государственных железных дорог на общий кредит государства является поэтому очень значительным. Понятно, следовательно, что всем отраслям государственного управления, а в особенности финансовому управлению, должно быть предоставлено бо̀льшее или меньшее влияние на ведение эксплоатации государственных железных дорог. Очень трудно только найти правильную меру этого влияния. Если оно заходит слишком далеко в детали эксплоатации, как, например, в некоторых странах вплоть до замещения отдельных служебных постов и т. п., то последствием является значительное затруднение работы железнодорожного управления и столь же значительное ограничение его ответственности. Если же это влияние является недостаточным, то легко может иметь место слишком одностороннее проведение, так называемой, точки зрения эксплоатации без надлежащего учета необходимых финансовых границ.

Вследствие этого в первом отношении Швейцария и Италия предоставили своим государственным железнодорожным управлениям весьма далеко идущую самостоятельность (автономию) от финансового ведомства. Точно так же поступила и Германия при переходе ее железных дорог к империи. Однако, в каждом из этих случаев, вследствие необходимости включения управления железнодорожным делом в общую совокупность функций правительства, неизбежным является известное ограничение железнодорожного ведомства, поскольку оно в той же мере должно быть подчинено парламентскому контролю, как и все другие отрасли управления. Государственное железнодорожное управление обязано вырабатывать вперед на каждый отдельный хозяйственный период точный бюджетный план и принуждено следовать утвержденному законодательными учреждениями бюджету. Все это приводит к необходимости возложения ответственности, за ведение дел государственного железнодорожного управления, на члена правительства. Последнее мыслимо, если оно не является пустой видимостью, только в том случае, когда ему обеспечено необходимое влияние на руководство и надзор по отношению к самому ходу эксплоатации.

Организационная задача заключается, таким образом, в том, чтобы создать ведомство, занимающее такое положение и обладающее таким кругом деятельности, чтобы глава его мог действительно взять на себя всю полноту ответственности. Ясно, что это может быть только ведомство высшего ранга, подобно другим таким же ведомствам, так как оно должно

давать своему главе все необходимые средства для проведения его мероприятий по верховному руководству железнодорожным делом и должно обеспечивать ему всякое персональное и материальное содействие для надзора за подчиненными учреждениями. Это должно быть, таким образом, министерство. Только в министерстве осуществляется соединение отдельных задач государственного железнодорожного управления (определения и проведения в жизнь государственной железнодорожной политики и руководства верховным управлением государственной железнодорожной эксплоатацией) под контролем парламента. Впрочем, действительность этого последнего может стоять под вопросом.

Для успешной организации управления, необходима, кроме того, и личная приспособленность и независимость главы ведомства. В Пруссии министры транспорта (министры общественных работ), которые в течение последних десятилетий, по большей части, были выдающимися специалистами, оставались на своем посту в течение долгого ряда лет и имели вследствие этого время и возможность наиболее полно развить свою деятельность, не наталкиваясь на препятствия, заключающиеся в соображениях партийной политики. Как велик может быть вред, причиняемый диллетантизмом и партийным пристрастием в осуществлении своей власти министром, можно было с содроганием наблюдать в других странах (напр., одно время в старой Австрии).

Задачи и внешнее расчленение высшего руководства железнодорожным делом. Необходимость промежуточных инстанций. Для дальнейшей организации и расчленения железнодорожного управления, имеет значение проводимое во всяком предприятии, в особенности в предприятии крупного масштаба, разделение между общим руководством делами и отдельными функциями в круге задач предприятия. Первое относится к осуществлению и обеспечению регулярного хода дел данной хозяйственной единицы с постоянным приспособлением его к меняющимся условиям ее обстановки и ее благосостояния. Вторая группа функций обнимает все те повторяющиеся акты хозяйственной деятельности, через посредство которых данная хозяйственная единица вступает в отношения обмена с другими отдельными хозяйствами, т. е. в настоящем случае—акты осуществления транспортных услуг.

Для руководства и общего ведения дел железнодорожного предприятия, таким образом, предопределяется специфическая сфера деятельности. От руководящей инстанции должны исходить общие, подлежащие равномерному выполнению со стороны всех подчиненных инстанций, единообразные служебные предписания; она должна заботиться об обеспечении соответствующего транспортным потребностям состояния сооружений, оборудования и безопасности эксплоатации на всем протяжении

железной дороги, об организации технической выучки личного состава, о выработке хозяйственного плана, о надзоре за его выполнением, об обеспечении необходимыми денежными средствами, о выполнении денежных и иных обязательств предприятия, о постоянном наличии всех необходимых материалов, о взимании всех надлежащих плат и сборов, о правильном ведении финансового хозяйства и надзоре за правильной приходной и расходной отчетностью, а также за всей совокупностью выполнения служебных функций подчиненными инстанциями и т. д.

Кроме того, высшая инстанция сама должна выполнять все те отдельные мероприятия, которые, не принадлежа к верховному руководству предприятием, все же по необходимости должны быть осуществляемы единым органом для всего предприятия (сети), так как в противном случае не может быть обеспечена необходимая хозяйственная рациональность и планомерность. К таким мероприятиям относится, например, установление общих технических норм и типов, текущее снабжение необходимыми предметами оборудования и потребления для железнодорожной эксплоатации, каковы, например, подвижной состав и материалы для его ремонта, рельсы, шпалы, уголь и т. д.; заключение общих соглашений с другими транспортными предприятиями, отдельные отрасли управления личным составом, установление в основных чертах правил прямого сообщения в пассажирских и грузовых перевозках, верховное распоряжение наличным подвижным составом и другие, производство расчетов по возмещениям, уплачиваемым и требуемым за использование чужих, вагонов в прямом сообщении, установление расчетов и компенсации в отношении доходов от прямого, пассажирского и грузового сообщения, назначение тарифных ставок вместе со всеми побочными работами (разработкой таблиц, предписаний о маршрутах), управление отдельными специальными фондами (например, обеспечением старости и инвалидности, больничными кассами и т. д.).

От размера предприятия (сети) и объема его деятельности, обусловленного существующей интенсивностью движения, зависит введение между этим верховным руководящим органом и низшими служебными местами (станциями и т. д.) одной или нескольких промежуточных инстанций, называемых дирекциями, управлениями эксплоатации и т. п. Необходимость в них возникает тогда, когда объем сети и интенсивность движения на ней переходит известную границу, за пределами которой верховные руководители дела более не в состоянии, вследствие ограниченности человеческих способностей, иметь достаточный кругозор в отношении всех отдельных актов деятельности вер-

ховного управления. Опыт показал, что в странах, наиболее экономически развитых, при существующей там средней интенсивности движения,—протяженность сети самое большее в 2.000 км. является границей объема могущего быть руководимым из единой центральной инстанции железнодорожного предприятия. При бо̀льшей интенсивности движения приходится, при наличии известных обстоятельств, спускаться значительно ниже этой границы, превышать же ее можно только тогда, когда в помощь дирекции организованы известные вспомогательные учреждения для руководства делами меньшего значения и для надзора за более мелкими местными районами (инспекции и т. п.). Однако, подобные учреждения легко могут развиться в тормозящие общий ход дела особые инстанции, и поэтому должны быть вводимы с крайней осторожностью.

Все изложенное относится ко всякому железнодорожному предприятию, так как вытекает из природы самого дела, и различия во владении железными дорогами (государственными или частными) в этом отношении не создают никакой разницы. Для государственных железнодорожных сетей учреждение промежуточных дирекций становится необходимым, вследствие их большого объема.

Об управлении прусско-гессенскими государственными железными дорогами до войны часто говорили, что оно является крупнейшим промышленным предприятием мира, охватывая 40.000 км. общего протяжения линий, 400.000 служащих, 52.000 миллионов тонно-километров произведенной работы, 3.500 милл. марок дохода от эксплоатации и 3.000 милл. марок расхода, все в круглых цифрах. Новые германские имперские жел. дор. охватывают грандиозную сеть в 53.102 км. общей длины линий. Ясно поэтому, что подобные предприятия должны быть разбиты на несколько частей в отношении управления ими.

При реорганизации прусских жел. дорог в 1895 г., в качестве среднего протяжения путей подчиненной отдельной дирекции железнодорожной сети, было принято в круглых цифрах 1.400 км.; тот же объем был принят и в Баварии в 1907 г. В Пруссии, впрочем, с тех пор, вследствие сгущения сети, число километров большинства дирекций значительно выросло за эти пределы (до 2.000 км.). В прежней Австрии теоретически также был установлен тот же размер. В действительности же протяжение линий существовавших в последнее время шестнадцати дирекций государственных жел. дорог колебалось между 392 и 1.894 км. Эти цифры сами по себе показывают на совершенно нерациональное деление сети и на влияние при этом внешних побуждений. Австрийскому государственному железнодорожному управлению все эти обстоятельства были, конечно, хорошо известны. Однако, соображения политики и боязнь национальных вожделений удерживали его от уничтожения этой бессмыслицы.

Отношение окружных дирекций к верховному органу. Централизация, децентрализация, инстанции. Очень существенным является, понятно, вопрос о том, как должно быть организовано отношение этих окружных управлений (дирекций) к верховному руководящему органу. В общей форме на этот вопрос можно дать следующий ответ: в круг ведения окружных правлений, естественно, попадают, с одной стороны, все те мероприятия по руководству и надзору, которые в территориальном отношении могут быть ограничены отдельными географическими участками сети, подлежащими обраазованию, согласно принципам, о которых будет итти речь ниже, а с другой стороны, все те функции правового, хозяйственного и эксплоатационного характера, которые выходят за пределы рамок и задач чисто-местных подчиненных служебных инстанций (станций, топливных складов и т. п.), но которые в то же время не относятся к верховному руководству предприятием. Следует сделать только то ограничение, что эти окружные дирекции во всех правовых отношениях между железной дорогой и потребителями ее услуг, а равно и железнодорожными служащими, не могут принимать окончательных решений, так как в этом направлении должен быть открыт путь к общим судебным учреждениям, а также и в административном порядке к верховной руководящей инстанции. Наоборот, собственное ведение эксплоатации в пределах округа нуждается в полной самостоятельности соответствующего органа, конечно, в рамках исходящих от верховного учреждения руководящих принципов и предписаний,—самостоятельности, связанной с полной ответственностью. Сюда входят такие функции, как напр., обеспечение местных транспортных потребностей населения в пределах имеющихся в распоряжении средств, т. е. установление подробных расписаний движения пассажирских и товарных поездов в пределах округа, участие в составлении таких расписаний для прямого сообщения, снабжение и распределение топлива, материалов для ремонта подвижного состава и т. д., выяснение потребности в служебном персонале, прием на службу и техническая выучка железнодорожных служащих высших рангов, употребление и проверка достаточности предоставляемых из центра кредитов, проекты и выполнение мелких работ для поддержания, перестройки и расширения сооружений, руководство движением поездов в пределах округа, распоряжение необходимыми для движения запасами топлива и иных материалов, надзор за выполнением служебных обязанностей подчиненными инстанциями, в особенности надзор за исчислением тарифов, производством денежных выдач и отчетностью по

приходу и расходу станций и т. п. Наконец, для того, чтобы держать высший руководящий орган в курсе всех важнейших событий и давать ему возможность быть постоянно осведомленным о финансовых результатах эксплоатации, а также информировать его о всех результах, полученных на опыте непосредственного соприкосновения с публикой в отношении транспортных потребностей общего характера, окружные дирекции должны находиться в непрерывной связи с высшим органом путем присылки отчетов, представлений и проектов. Руководитель такой окружной дирекции занимает поэтому необычайно ответственное и важное для успешного хода эксплоатации положение.

В деталях, впрочем, разграничение функций между центральным и местным управлением является вопросом целесообразности и опыта, а также национальных особенностей населения и даже политических условий, вследствие чего здесь вряд ли можно формулировать положения общего значения. Все же можно сказать, что экономическому существу железнодорожного управления, в качестве коммерческого предприятия, отвечает, выражаясь современными модными терминами, „централизация“ высшего управления и принципиального руководства в едином высшем органе и „децентрализация“ всех тех функций управления, которые ограничиваются пределами известных крупных районов, т. е. непосредственного руководства и надзора над выполнением железнодорожной службы, путем учреждения известного числа местных дирекций, Если говорить об „инстанциях“, как иерархически подчиненных друг другу учреждениях, и иметь при этом в виду только высший орган (министерство) и дирекции, то можно назвать это „системой двух инстанций“ и признать ее наиболее, подходящим для железной дороги иерархическим расчленением управления [1]). Но со словом „инстанции“ не следует связывать того понимания, что все дела должны обязательно проходить обе инстанции, одну за другой. Напротив, интересам быстрого хода эксплоатации безусловно отвечает только такая организация ее, при которой возможно бо̀льшее число предписаний, касающихся эксплоатации, и, само собой, все непосредственное осуществление ее исходит только от одной единственной инстанции и ею окончательно разрешается за собственной ответственностью. Для этих непосредственных актов эксплоатации уместна поэтому только „система единой инстанции“, а на ряду с этим в указанных выше слу-

---

[1]) Так считает в особенности Гофф „Fünfundzwanzig Jahre Eisenbahn-Verwaltungsordnung“ 1920, а также Зейдель, „Die Organisation der preussisch-hessischen Staatsbahnen“ 1919.

чаях—система двух инстанций. При этом только не следует итти так далеко, как это нередко делают некоторые увлекающиеся общими принципами практические работники, и рассматривать одно только представление материалов для решения высшей инстанции уже как проявление системы многих инстанций. С другой стороны, следует помнить, что имеющаяся фактически вторая инстанция может быть привлечена к действию только по требованию заинтересованных лиц, вследствие чего, поскольку такое требование не имеет места, окончательное и решающее значение получает постановление первой инстанции. Мы приходим поэтому к тому результату, что для организации железнодорожного предприятия наиболее правильным является не „или—или“, а „и“, т. е. существование обеих систем одновременно, каждой для тех случаев, для которых она наиболее подходит.

Особенности организации. Здесь следует еще коснуться некоторых особенностей организации, относящихся к деталям и не затрагивающих принципиальной структуры ее. Они коренятся в специальных обстоятельствах, и поэтому отнюдь не всегда могут быть констатированы. Успешное их действие связано с тем условием, чтобы только что развитые принципы правильной организации ими не нарушались. Для полноты понимания необходимо вкратце перечислить их.

а) *Совет управления.* В некоторых случаях делались попытки предоставления функций решающей инстанции, в отношении совокупности государственной железнодорожной эксплоатации или только в отношении наиболее важных дел,—коллегиальному учреждению, принимающему решения по большинству голосов. Здесь было, таким образом, подражание учреждению, которое у частных железных дорог вытекает из их юридической природы, как обществ (акционерных компаний): это применение, так называемой, коллегиальной системы (об этом ниже). Цель, преследуемая в организации этого учреждения, которая может быть, понятно, осуществлена в различных формах, заключается в том, чтобы не предоставлять огромной власти и ответственности, связанной с руководством крупным государственным железнодорожным предприятием, одному человеку или нескольким бюрократически мыслящим и работающим чиновникам (как в Италии) или в том, чтобы в духе общего государственного строя предоставить выборным представителям населения возможность непосредственного влияния на управления государственными железными дорогами (как в Швейцарии). Если учреждение это, действительно, в своей деятельности носит такой характер, то перед нами не что иное, как именно особый

орган для выработки решений, для которых, впрочем, все предварительные работы должны быть выполнены высшим исполнительным органом, министерством, генеральной дирекцией. Это, несомненно, известное затруднение и замедление хода дел, но все же не новая „инстанция“ в собственном смысле слова, так как в отношении предоставленных ей прав ни под нею, ни над нею нет никакого другого органа, который разделял бы с ней эти права. В отношении вопроса об успешности работы такого административного совета, важно только то, не являются ли эти затруднения и задержки в общем ходе дел слишком большими или не возникает ли, благодаря существованию этого органа, двойная работа, вследствие чего его несомненное теоретическое преимущество на практике нейтрализуется, так как в действительности создается для одного и того же дела новая высшая инстанция. Швейцарский образец не оправдал себя постольку, поскольку там совет управления представляет нечто среднее между представительством заинтересованных кругов и руководящим административным органом.

в) *Совещательные комитеты.* С этими решающими органами не следует смешивать учрежденных во многих государствах на основе постановлений закона или в порядке управления совещательных комитетов, задачей которых является в течение регулярно повторяющихся сессий оказывать содействие государственному управлению своими советами в важнейших транспортных вопросах, в особенности в области тарифного дела и установления расписаний. Эти вспомогательные органы, которые содействуют высшему органу управления или же местным дирекциям своим добытым в практической хозяйственной жизни опытом, служат посредниками в заявлении пожеланий заинтересованных кругов населения и подают докладные записки о влиянии отдельных административных мер на общие хозяйственные условия в стране. По общему правилу, сфера их компетенции ограничена определенными категорями мероприятий государственного железнодорожного управления, но в единичных случаях они привлекаются для дачи советов и по другим вопросам, например, относительно самой организации государственного железнодорожного управления или относительно условий перевозки, поскольку они затрагивают общие интересы сообщения. Формально железнодорожное управление не является связанным их решениями, но, само собою получается, что эти решения принимаются во внимание в очень большой мере. Для того, чтобы эти учреждения отвечали своему назначению, замещение их членов должно быть, главным образом, предоставлено заинтересованным кругам населения (торговым палатам,

сельскохозяйственным комитетам и т. д.) в порядке свободных выборов.

Такие совещательные комитеты существуют в Пруссии с 1882 г. и притом в следующем составе: „государственный железнодорожный совет“, в качестве совещательного органа при министерстве общественных работ (последнее время в составе 47 членов), и „окружные железнодорожные советы“ при дирекциях государственных жел. дорог. Они частично составлялись путем выборов представителей от известных публичных корпораций, а в другой части—в порядке назначения членов правительством. Другие германские государства также имели такие совещательные комитеты. При новом имперском министерстве путей сообщения временно состоит целиком свободно избранная комиссия до тех пор, пока на основе § 93 конституции не будут учреждены совещательные органы (имперский железнодорожный совет и окружные советы, как и раньше), о чем в настоящее время (1290 г.) рейхстагу представлен соответствующий законопроект. Кроме того, в качестве самостоятельного органа на ряду с рейхстагом, существует имперский экономический совет, компетенция которого, между прочим, распространяется и на железные дороги.

В Австрии с 1889 г. существовал „государственный железнодорожный совет“ с аналогичными задачами и составом, как и в Пруссии, в последнее время в составе 128 членов. Успешная его деятельность в непосредственно-деловой области была в последнее время перед войной почти совершенно парализована, вследствие проникновения в нее политических и национальных тенденций, а также вследствие чрезмерного привлечения к рассмотрению чисто местных и подчиненного значения вопросов.

Во Франции с 1878 г. внутри министерства общественных работ существует „Comité consultatif des chemins de fer“, имеющий задачей выработку докладных записок по поводу законов, тарифных проектов, соглашений, выпусков облигаций и т. д. На ряду с ним существует Conseil du Réseau de l'Etat. Оба органа, главным образом, состоят из высших государственных чиновников и членов парламента и, только в меньшей степени, из представителей торговли, сельского хозяйства и т. д. В Италии в 1907 г. при генеральной дирекции государственных жел. дорог был учрежден „общий транспортный совещательный комитет“, а при окружных дирекциях 4 окружные транспортные комиссии; в Швеции также с 1907 года существует „железнодорожный совет“.

c) Назначение статс-секретаря-специалиста, в качестве заместителя министра. Если руководство государственными железными дорогами остается в компетенции министерства, то может явиться желательным не обременять министра лично руководством эксплоатацией. Это осуществимо в двоякой форме.

Первая возможность состоит в том, что при министре назначается, в качестве заместителя, специалист (статс-секретарь), который, будучи поставлен вне политической деятельности, заботится только о чисто-технической стороне высшего руководства эксплоатацией. В его распоряжении находятся необходимые

сотрудники-специалисты, тогда как штат, ведающий делами политического характера и вопросами государственного надзора за частными дорогами, непосредственно подчинен министру. Таким образом, осуществляется разделение функций государственного надзора и чистых функций управления государственной железнодорожной эксплоатацией. Подобная организация является ни чем иным, как простой личной разгрузкой министра, и приводит также и к постоянству в самом ходе управления, но отнюдь не составляет никакой самостоятельной „инстанции“. Как бы просто это ни звучало, это все же очень трудно осуществимо, в особенности, если один или другой из этих должностных лиц или оба вместе являются энергичными, способными и проводящими определенную программу людьми. Ведь, если парламентская ответственность министра должна иметь какой-нибудь смысл и в отношении руководства эксплоатацией государственных жел. дор., то он должен пользоваться известным влиянием хотя бы в наиболее важных и руководящих вопросах государственного железнодорожного управления, а тогда двойная работа и различия во мнениях со всеми их пагубными последствиями явятся неизбежными. Для подобной организации, кроме того, может быть место только в крупных жел.-дор. управлениях, и даже там она может оправдать себя только при условии, если путем совершенно точного и принудительного разграничения компетенции и в силу присущего всему учреждению духа строгой дисциплины, по возможности, бывают исключены всякие трения и спорные вопросы.

d) *Генеральная дирекция, в качестве высшего органа управления.* Вторая форма разгрузки министра от непосредственного руководства эксплоатацией заключается в учреждении ответственного перед министром, но все же наделенного весьма большой самостоятельностью руководящего административного органа для эксплоатации государственных железных дорог вне самого министерства, т. е. генеральной дирекции в собственном смысле слова. В компетенции министерства остается тогда лишь общее руководство железнодорожной политикой, верховное право государственного надзора и, наконец, вытекающий из парламентской ответственности министра известный контроль над государственной железнодорожной эксплоатацией. Такое устройство существует, напр., в Италии и в Венгрии и существовало в Австрии до 1896 г. (до учреждения железнодорожного министерства). Правда, задача установления и правильного разграничения компетенции при такой организации и задача обеспечения постоянного соблюдения раз введенного разграничения сфер деятельности—также представляется очень

трудной, как это доказал в особенности опыт Австрии [1]). При этой организации с течением времени могут выработаться три инстанции (министерство, генеральная дирекция и окружные дирекции). Генеральная дирекция обычно бывает слишком склонной к тому, чтобы забирать в свое ведение дела, которые в сущности входят в компетенцию местных дирекций, а министерство обнаруживает ту же самую склонность в отношении дел, подлежащих ведению генеральной дирекции. В результате возникает тяжеловесность, неуверенность, медлительность и дороговизна. работы служебного аппарата. Высшие инстанции утрачивают непосредственное соприкосновение с живою деятельностью подчиненных и самых низших служебных органов, у них появляется академичность и косность воззрений и решений, вместо непрерывного приспособления к прогрессирующему развитию и меняющимся потребностям всякого рода. Это сопровождается в то же время и тенденцией регулировать все из центра, совершенно парализующей собственную инициативу и убивающей чувство ответственности у низших органов. Штат служащих непрерывно возрастает и, несмотря на это, весь ход работ становится все менее и менее успешным.

e) Центральные учреждения для отдельных категорий дел. Мы видим, таким образом, что обе формы организации, о которых шла речь до сих пор, не ведут с необходимостью к цели. Однако, в случае централизации высшего руководства в едином органе (министерстве), что было признано нами правильным, при очень больших размерах сети и большой интенсивности движения может получиться такая перегрузка делами, что станет необходимым облегчение этого бремени тем или иным путем, так как иначе для руководящих лиц не будет больше никакой возможности охватить одним взглядом и проводить единые принципиальные тенденции во всей огромной массе дел.

Решение вопроса здесь заключается в выделении тех категорий дел, о которых мы уже отметили при определении сферы компетенции высшего органа, что они должны быть отнесены к этой сфере только по той причине, что для обеспечения необходимого единообразия и хозяйственной рациональности эксплоатации ими должен ведать один орган для всей сети, хотя сами по себе, строго говоря, они не относятся к высшему руководству предприятием. Организационно это может быть осуществлено двояким путем: либо путем учреждения особых центральных органов для отдельных, по существу связанных

---

[1]) См. об этом в особенности у А. Бушманна „Die Dienstorganisation der oesterreichischen Staatsbahnen und ihre Reform“. Вена 1912, стр. 19 и след.

видов дел указанного рода, причем деятельность этих органов распространяется на весь объем сети, или же путем учреждения так называемых „групповых дирекций“ или „руководящих делами дирекций“.

Эти центральные органы, если не желать делать из них промежуточных инстанций между высшим административным учреждением и местными дирекциями, должны быть наделены в сфере их точно отграниченной компетенции полной самостоятельностью так, чтобы их постановления и решения не подлежали никакому дальнейшему регулярному пересмотру и утверждению со стороны министерства (это, конечно, не исключает пересмотра в известных случаях и общего контроля над их деятельностью со стороны министерства, а также не препятствует выполнению такими органами известных вспомогательных функций по отношению к министерству). С другой стороны, эти органы не должны вмешиваться в сферу самостоятельно разрешаемых местными дирекциями согласно принципу децентрализации дел. Организационная задача заключается здесь, таким образом, в том, чтобы существование подобных центральных органов в отношении принадлежащих к их компетенции дел не нарушало бы охарактеризованной нами системы двух инстанций или одной инстанции.

В Пруссии, в силу этих соображений, в 1907 г. было учреждено „центральное железнодорожное бюро“ в Берлине, к компетенции которого было отнесено большое количество различных вопросов, вовсе не находящихся между собою в органической связи. Правильнее поступила Бавария при реорганизации железнодорожного управления в 1907 г. Там для ряда однородных и тесно связанных между собой кетегорий дел было учреждено целых 10 таких центральных бюро. В Австрии при предварительном обсуждении и изучении вопроса о предполагавшейся реформе государственного железнодорожного управления (в 1908 и, сл. гг.) также имели в виду учреждение таких центральных бюро. Противодействие этому, проявленное со многих сторон, в особенности по поводу организованной государственным железнодорожным советом относительно этой реформы анкеты [1]), протекало отчасти из национальной оппозиции всякому мероприятию, отзывавшемуся „централизацией“=„германизацией“ (!), а отчасти из опасения, что из этих центральных бюро разовьются новые промежуточные инстанции. Впрочем, в Австрии уже со времени учреждения железнодорожного министерства 1896 г. существуют два бюро со схожей организацией и задачами: бюро по установлению и расчету тарифов и главное управление подвижного состава (в начале оно называлось „центральное бюро по распределению вагонов“). Оба учреждения в последние годы получили приблизительно соответствующее приведенным нами соображениям организационное устройство. При производимой в настоящее время (1920 г.) реорганизации австрийских государственных жел. дор. предполагается

---

[1]) Ср. Чедик. „Der Weg von und zu den österreichischen Staatsbahnen“. т. П.

учреждение подобных бюро, вполне соответствующим нашим воззрениям (тарифного бюро—для коммерческой службы, бюро доходов от эксплоатации для службы контроля и отчетности и бюро по материальному снабжению; главное управление подвижного состава также предполагается соответственно реорганизовать).

f) Руководящие делами или групповые дирекции. Разновидностью этой организационной формы является назначение одной или нескольких из местных дирекций (промежуточных административных инстанций) „руководящей делами дирекцией" для всей сети или же для нескольких округов, но притом только в отношении отдельных важных, равномерно касающихся всего объема сети или только этих местных округов вопросов, нуждающихся поэтому в единообразном разрешении: например, в отношении вопросов прямого сообщения, распределения подвижного состава, снабжения определенными материалами (углем, шпалами, производственной одеждой и т. д). Опыт, имевший место по отношению к таким руководящим дирекциям, был очень различным. В Пруссии, в общем, от этой организации впоследствии отошли [1]). На австрийских государственных жел. дор. эта организация, впрочем, в очень узких рамках, более или менее оправдала себя.

g) Главные дирекции. Другой разновидностью разбираемой организационной формы является учреждение особых промежуточных инстанций между министерством и местными дирекциями—главных дирекций, по большей части называемых также и „генеральными дирекциями". Им присваивается руководство известного рода делами для целой группы дирекций, как равно и контроль над деятельностью этих дирекций и подчиненных им низших органов. Если подобным генеральным дирекциям предоставляется достаточная самостоятельность, причем, однако, без ограничения компетенции местных дирекций в предоставленных им согласно принципу децентрализации категориях дел, тогда эта форма может быть приемлемой не столько по причинам, коренящимся в условиях самого железнодорожного дела, сколько по другим соображениям, например, политического характера. Притом она вовсе не должна непременно развиваться в особую третью инстанцию. Все же имеется очень большая опасность такого развития, так что здесь во всяком

---

[1]) См. Гофф, цит. соч. стр. 33: „Уполномоченные на руководство этими делами железнодорожные дирекции (в Пруссии) естественно в первую голову заботились об эксплоатации своего собственного участка и лишь во вторую очередь занимались делами центрального характера, которые меньше их интересовали. Результатом были значительные задержки в ходе дела. Еще большее значение имели непрерывные жалобы на то, что эти руководящие дирекции при распределении подвижного состава, снабжении материалами, замещении должностей и т. д. ведут себя пристрастно и неравномерно".

случае необходима особенная осторожность при распределении компетенции и при самом осуществлении служебных функций.

В Германии при переходе жел. дор. к союзному государству высшие органы управления прежних государственных жел. дор, отдельных германских государств были сохранены в качестве подобных промежуточных инстанций, впрочем, только временно, впредь до полного организационного развития имперского министерства транспорта, под названием „имперское министерство транспорта, отделение (напр. Баварское)". Они в настоящее время выполняют также и целый ряд функций министерства.

h) *Инспекции.* Однако, не только по отношению к высшему органу управления, но и для отдельных дирекций, вследствие непрерывного роста сети, перехода к государству частных железнодорожных линий, присоединения других государств и т. п. размеры сети и объем работы ее вследствие роста интенсивности движения могут настолько возрасти, что руководящие лица больше не будут в состоянии осуществлять контроль и руководство службой на местах с необходимой легкостью, быстротой и уверенностью и не смогут более сохранять непосредственное соприкосновение с населением, пользующимся услугами жел. дорог данного округа. Это вызывает потребность в организации специальных учреждений, на которые возлагаются указанные обязанности для отдельных небольших участков (в 300—500 км.). Для таких учреждений почти везде употребительно название инспекций или инспекторств. Указать определенный момент времени, когда в них возникает необходимость, в общей форме, конечно, совершенно невозможно. Это должно быть предоставлено опыту и практической оценке. Теоретически требуется только, чтобы созданием таких инспекций не устанавливалось промежуточной инстанции между дирекцией и низшими служебными органами, что неизбежно должно привести к затруднению функционирования служебного аппарата, т. е. к полной противоположности желательного эффекта. Эта опасность очень велика, когда в отдельных инспекциях все или некоторые отрасли службы объединяются в одних руках, вследствие чего прусские государственные жел. дор. установили отдельные инспекции (называемые с 1910 г. „бюро"—Ämter) для каждой отрасли службы. Суждения о том, оправдались ли эти прусские инспекции на опыте, впрочем, весьма различны; одни их всячески превозносят, другие решительно осуждают [1]). Теоретически это учреждение не вызывает возражений, когда оно правильно организовано и правильно функционирует. Здесь сле-

---

[1]) См. об этом целый ряд статей в Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen за 1919 и 1920 г.г.

дует указать на то, что инспекции существовали везде на больших частных железнодорожных линиях и везде оправдали себя, по мнению большинства практических деятелей. В отношении же государственных жел. дорог является, главным образом, вопросом высоты издержек, не приводит ли здесь вернее и с меньшими затратами к цели простое уменьшение размеров округов местных дирекций.

Территориальное разграничение местных округов. Для полной успешности эксплоатации жел. дорог важное значение имеет также и территориальное разграничение округов местных дирекций и правильное назначение местопребывания этих органов. Эта сторона организационного вопроса также вызвала во многих странах весьма широкое обсуждение и разнообразные попытки разрешения. В литературе и в дебатах парламентов и иных публичных корпораций в этом отношении были защищаемы два различных воззрения. Согласно одному из них, округа должны образовываться таким образом, чтобы географические области, расположенные по обеим сторонам магистральной линии прямого сообщения на дальнее расстояние, были бы объединены в единый округ. Это так называемая линейная система; такие линейные дирекции естественно охватывают длинные, более или менее узкие полосы территории и самое местопребывание дирекции обычно находится в одном из наиболее важных политически и по размерам сообщения начальном или конечном пункте линии. Согласно другому мнению, каждая дирекция должна охватывать, по возможности, округленную область, в центре которой (разумеется, не в буквальном смысле) должно находиться местопребывание дирекций. Это — территориальная система (система концентрических дирекций, неправильно называемых также окружными дирекциями).

В защиту первой системы приводится то соображение, что при ней может быть объединено в одних руках руководство распространяющимся по всей длине линии ходом эксплоатации в прямом сообщении, напр., распределением подвижного состава и поездных бригад, выработкой расписаний, устранением задержек движения и т. д. Это способствует единообразию и экономии труда и издержек в области эксплоатации. Далее, утверждается, что такие дирекции имеют возможность как в административном, так и в эксплоатационно-техническом и коммерческом отношениях принимать быстрые, рациональные и самостоятельные решения, что имеет особенно важное значение в военное время [1]). В защиту второй системы указывают, что

---

[1]) Так в собенности Бушманн в уже цитированном сочинении.

она очень облегчает руководство и надзор за несением службы на местах, что благодаря ей сберегаются издержки по перевозкам и время и что подобные дирекции гораздо лучше обеспечивают весьма важное сообщение на близких расстояниях, так как они лучше знают местные транспортные потребности и так как тесное и непосредственное соприкосновение с публикой и, в силу этого, более успешная интенсификация хода эксплоатации может быть достигнута только при этой форме, и т. п. [1]).

Мотивы, приводимые в защиту каждой из этих организационных форм, учитывают только экономические и эксплоатационно-технические условия, из которых, однако, ни одно не является столь несомненным, чтобы оно могло иметь решающее значение для выбора той или иной системы. При территориальном разделении железнодорожной сети имеет значение еще целый ряд других обстоятельств, которые должны быть учитываемы наряду с чисто-хозяйственными и эксплоатационно-техническими моментами, хотя хозяйственные мотивы и играют наиболее важную роль, соответственно хозяйственным задачам жел. дорог. Среди таких остальных определяющих оснований следует упомянуть прежде всего политические соображения, которые могут потребовать определенного объединения или раздробления линий в известных районах; далее военные соображения, которые принудительно могут потребовать подчинения единой дирекции нужных для наступления, подвоза подкреплений или для обороны железных дорог, независимо от экономического или политического тяготения отдельных линий; национальные стремления, которым должно быть оказано либо содействие, либо, наоборот, противодействие; географическое расположение страны, пространственная протяженность и форма имеющихся в стране особенного характера экономических районов, требующих преимущественного удовлетворения своих особых потребностей сообщения, напр., районов основанной на угле и железе горной промышленности (Рурской, Сарской области, Верхней Силезии), крупных чисто сельско-хозяйственных районов и т. п. Не последнюю роль играет также и историческое развитие железнодорожного дела в отдельных странах, характер возникновения государственной железнодорожной сети из большего или меньшего количества частных жел. дор. различного транспортного значения и различного протяжения.

---

[1]) Так, в особенности, Чедик в своей записке в ответ на анкету австрийского государственного железнодорожного совета о проекте реформы австрийских государственных жел. дор. в 1910 г. Это же мнение защищают Гофф и Фёлькер в своих ответах на ту же самую анкету. Они приведены у Чедика, цит. соч. т. II.

Таким образом, нет единого руководящего принципа, годного для всех стран и для всех условий, в отношении образования местных округов. В общей форме можно сказать лишь то, что раз уже зайдет речь о радикальном новом разделении государственной железнодорожной сети, следует самым заботливым образом выяснить наиболее важные из приведенных определяющих оснований и положить их затем в основу разделения. Получатся ли при этом линейные дирекции наряду с концентрическими или только один или другой из этих видов, само по себе не является ни недочетом, ни преимуществом, если только наиболее соответствующие стране и ее потребностям руководящие основания разделения правильно установлены и приняты во внимание и если, что особенно важно, пространственный объем округов так приспособлен к достигнутой степени интенсивности народного хозяйства вообще и размеров перевозок, в частности, что осуществление задач, стоящих перед такими местными органами управления, является рационально возможным.

Местопребывание дирекции в таком случае обычно становится ясным само собой. Выбор падает, несомненно, на наиболее важный в политическом и хозяйственном или в эксплоатационно-техническом отношении пункт данного района, причем не последнюю роль может сыграть забота о наличности необходимых служебных помещений и жилищ для обычно довольно многочисленного персонала, а также школ и иных учреждений. Положение этого пункта в пределах округа имеет меньшее значение, если только нет наличия каких-либо совершенно особых условий, напр., когда сеть состоит, главным образом, из линий со слабым движением и поэтому с небольшим количеством поездов или когда вблизи находится политически или стратегически опасная граница государства.

В большинстве стран с государственной системой жел. дор. местные округа расположены либо исключительно, либо во всяком случае преимущественно концентрически: так исключительно—в Германии, преимущественно—в прежней Австрии, исключительно концентрически—в Венгрии, в Швейцарии и в Италии, причем в последних двух странах особые географические условия вызвали некоторые отклонения. Линейная система господствует, напротив, почти исключительно в странах с частными жел. дор., в силу того, что отдельные предприятия располагают свои сети, по большей части, подобным образом, руководствуясь стремлением господствовать над главными магистралями сквозного сообщения между главнейшими центрами торговли и крупной промышленности. Наиболее наглядно и образцово эта система проведена, как известно, во Франции. В Австрии, впрочем, разграничение отдельных округов страдало большими недочетами. Линии отдельных округов взаимно пересекались, а границы некоторых из них совершенно произвольным образом пересекали основные линии и маршруты

прямого сообщения. Последствием этого было то, что подобное деление сети не могло соответствовать ни хозяйственным условиям каждого отдельного района, ни требованиям наиболее простой и целесообразной организации и ведения эксплоатации, чем несомненно отчасти объясняется неуспех прежнего австрийского государственного железнодорожного управления.

Разделение и интеграция труда в железнодорожной эксплоатации. Отдельные службы—как организационные единицы. Мы переходим теперь к исследованию вопроса, насколько осуществление отдельных транспортных актов представляет материал для организации. Непосредственная деятельность железных дорог в осуществлении отдельных транспортных актов в пользу потребителей их заключается в цепи личных услуг, связанных с материальными затратами, которые должны осущевляться соответственно основному экономическому принципу и которые обусловливают совершенно определенную организацию выполняющих эти услуги органов.

Два основных экономических определяющих основания этой организации и расчленения состоят в разделении труда и в интеграции его. Они господствуют над работой железных дорог от самого низшего исполнителя до самого высшего руководящего органа. Ни в каком другом крупном производстве технические и хозяйственные предпосылки разделения и интеграции труда не даны в такой большой мере, как в железнодорожной эксплоатации. Во всех отдельных винтиках железнодорожного механизма непрерывно повторяются буквально бесчисленные и притом совершенно однородные акты работы, увеличивающейся в объеме с ростом сообщения, вследствие чего исключительное сосредоточение многочисленного персонала в выполнении одних и тех же функций является столь легко осуществимым, что на всех железных дорогах мира выработался один и тот же порядок работ. Ни в каком другом крупном производстве мы не находим даже приблизительно столь же большого числа отдельных частных функций (рабочих групп, разновидностей труда и т. п.), как на железной дороге.

Вот примерное перечисление: рабочие по верхнему строению всякого рода, сторожа, мастера пути, мостовые рабочие, строительные мастера, ламповщики, рабочие по освещению, чистильщики, кочегары, паровозные машинисты, машинисты депо, различные рабочие на складах, смотрители складов, товарные конторщики, грузчики, мастера подвижного состава, рабочие и мастера железнодорожных мастерских, заведывающие разнообразными техническими отделами мастерских, тормозные, товарные и пассажирские кондуктора, начальники поездов, обер-кондуктора, смазчики, стрелочники, станционные рабочие, начальники станций, контролеры стрелок, вагонные слесаря, калькуляторы, кассиры различного рода, счетоводы и бухгалтеры различных служб,

высшие чиновники службы подвижного состава, службы тяги, станционные, тарифные, юридические и технические чиновники) всякого рода, начальники всякого рода служб и их заместители и т. д. и т. д. и т. д. Австрийские государственные жел. дор. до середины 1920 г. только в отношении одних низших разрядов служащих и рабочих различали около 60-ти различных родов труда, причем это даже приблизительно не соответствовало фактически имевшемуся различию функций,

Само собой понятно, что и в этом отношении проявляется основной закон интенсивности. Так, рассматриваемое разделение труда, т. е. разделение, образующей новое в отношении своей совокупной цели неразрывное единство транспортной работы на многочисленные отдельные функции,—на боковых или местных линиях со слабым движением находится в зачаточном состоянии, тогда как на магистралях с большой интенсивностью движения оно проводится до мельчайших деталей. Так, на маленькой станции местной железной дороги с очень слабым движением одному и тому же чиновнику может быть поручено выполнение всех или почти всех функций, которые там вообще осуществляются, тогда как на крупной станции рабочее время и силы многочисленных служащих целиком используются выполнением отдельных—самих по себе весьма незначительных—частичных функций, например, при погрузке—одним только составлением списков погруженных в вагоны грузов или обслуживанием немногочисленных, но непрерывно используемых стрелок, или в контроле сборов—приведением в порядок отобранных проездных билетов, или в службе тяги—чисткой локомотивов и т. д.

Эти отдельные функции, дифференцировавшиеся в процессе разделения труда, должны для беспрепятственного хода эксплоатации быть объединены путем строго планомерной интеграции труда в тот единый процесс работы, каким является железнодорожная эксплоатация, Это осуществляется с необходимостью тем путем, что все эти весьма многочисленные различные виды служебных функций объединяются в известное число определяющихся по своим особенным задачам и специальным техническим и трудовым свойствам отдельных групп. Последние, в свою очередь, объединяются в высшие единства, причем самым высшим является отдельная „служба“, т. е. особая отрасль железнодорожной эксплоатации. Все эти отдельные службы должны работать солидарно в одном и том же направлении, непрерывно взаимно поддерживая друг друга для того, чтобы конечный результат был всегда наиболее высоким достижимым как для совокупности всех потребителей железнодорожных услуг и каждого из них в отдельности, так и для самого предприятия и его служебного персонала.

Искусство успешной организации железнодорожной эксплоатации и заключается только в том, чтобы найти и провести наилучшим образом соответствующее данной густоте и характеру движения расчленение—разделение труда, и требуемое общими задачами эксплоатации групповое объединение—интеграцию труда.

Описанное разделение на отдельные службы настолько коренится в самом существе железной дороги, что оно с незначительными отклонениями, обусловленными, между прочим, особенностями национального характера и географических условий является одинаковым во всем мире.

На всех почти железных дорогах различаются следующие отдельные службы: общее управление (служба личного состава, юридический отдел, отдел благотворительности, отдел налогов и сборов, отдел сношений с другими отраслями государственного управления, очень часто также и финансовая и бюджетная часть), служба пути (содержания и надзора), служба тяги, железнодорожные мастерские, коммерческая служба и служба движения (т. е. составления и порядка движения поездов [1]), наконец служба новых сооружений. Иногда выделяются в качестве отдельных служб также и служба материального снабжения, финансово-счетная служба, служба сборов (взимание, исчисление, перевозка и контроль выручки от эксплоатации). В других случаях, напротив, некоторые из этих отраслей соединяются вместе: так, например, служба пути и движения (в Пруссии в отделах эксплоатации), служба тяги и мастерские, некоторые отделы коммерческой службы со службой движения, в особенности в исполнительных органах (станциях и т. д.).

Это различение отдельных служб, имеющее особенное значение в области экономии эксплоатации, представляет огромную важность и с организационной точки зрения, так как оно играет решающую роль при образовании и определении круга задач исполнительных служебных органов и при внутреннем расчленении руководящих органов управления. Каждая такая служба и внутри ее каждая отдельная функциональная группа составляет (или может составлять) организационное единство, территориальный объем и круг задач которого определяет

---

[1]) Выражение „служба движения“ здесь, как и в других местах в этой книге, употребляется в принятом в Австрии смысле, согласно которому она охватывает все функции составления и отправления поездов на станциях и руководство этими функциями вплоть до самых высших органов. Напротив, в Германии эту службу обозначают названием „служба эксплоатации“, а под службой движения понимают как раз те функции отправления пассажиров и грузов, которые в Австрии обозначаются как „коммерческая служба“ или „эксплоатация“. Это обстоятельство следует помнить при изучении служебных правил и литературы. В этом и заключается наиболее узкое значение слова „эксплоатация“, на которое указывалось ранее.

характер, число и способ подчинения входящих в его состав служебных органов в стремлении к осуществлению ими наиболее экономной и лишенной трений работы.

Организация исполнительных служебных органов. Отсюда, прежде всего, вытекают основные принципы организации исполнительных служебных органов, т. е. таких учреждений, которые предназначены к выполнению отдельных транспортных актов в непосредственном соприкосновении с публикой и в подчинении руководящим органам управления. Первым последствием функционально-технического различения отдельных служб организационно является установление особых органов для всякой отдельной службы, с необходимостью принимающей участие в осуществлении перевозок. Таковы, прежде всего, учреждения для приема и отправки пассажиров и грузов, для сопровождения поездов и для выполнения всех тех функций, которых требует окончание перевозки — станции; а затем учреждения, доставляющие силу тяги вместе с всеми предохранительными и дополнительными работами и с соответствующим личным составом для локомотивов — паровозные депо; далее, учреждения для поддержания путей, станционных и искусственных сооружений и всех вообще построек в состоянии, обеспечивающем безопасность эксплоатации на данной линии — участки службы пути; учреждения для ремонта и восстановления подвижного состава и иных механических приспособлений — мастерские; наконец, учреждения для хранения запасов необходимых материалов и для выдачи их потребляющим служебным органам — материальные магазины (склады), которые для некоторых отдельных материалов могут быть целесообразно объединены с самими центрами потребления, как, напр., угольные склады, — с паровозными депо, склады рельсов и шпал — с участками службы пути и т. д.

Каждый такой исполнительный служебный орган образует сам по себе организационно функциональное единство, но должен быть соответственно отдельным родам служебных функций более или менее детально расчленен. Так, станции расчленяются, с одной стороны, соответственно многочисленным отдельным функциям службы движения, а с другой — сообразно не менее многочисленным видам актов отправки пассажиров и грузов. При этом от объема отдельных служебных функций зависит, создаются ли для них организационно-особые более или менее самостоятельные отделы или только менее организованные группы служащих. Ведь существуют же вокзалы, на которых заняты многие сотни и даже многие тысячи служащих. Вхождение в подробности завело бы нас здесь слишком далеко; все

это относится к учению об эксплоатации, где этот вопрос действительно имеет огромное значение.

Что касается количества, местопребывания и территориального охвата этих низших служебных органов, то из условий населенности и экономического положения отдельного транспортного района и из экономических задач железной дороги вытекает само собой то правило, что для непосредственных сношений с публикой, т. е. для сдачи и приема пассажиров и грузов, должно быть создано столько местных служебных органов различного значения и характера (вокзалов всякого рода станций, платформ, простых мест для разгрузки), сколько требует наиболее успешное обслуживание перевозок, поскольку здесь границы не составляют связанные с этим издержки. Не требует никаких дальнейших пояснений то, что местоположение этих органов должно быть избрано с таким расчетом, чтобы перевозки пассажиров и грузов в направлении от населенных пунктов и производственных центров и по направлению к ним облегчались бы, насколько возможно. При этом, конечно, играют роль и другие соображения, напр., относительно местопребывания государственных властей, учебных заведений, военные потребности, а в особенности соображения технического удобства эксплоатации, обусловливающие, в частности, определенную максимальную отдаленность станций друг от друга, устройство водокачек для снабжения локомотивов водой, разъездов и т. д.

Эти и иные соображения удобства эксплоатации почти исключительно господствуют в отношении выбора местоположения и размеров территориального объема всех остальных исполнительных служебных органов. Важным в организационном отношении является требование того, чтобы большинство этих исполнительных органов было соединено в одном месте, и притом вблизи более или менее крупного вокзала, для того, чтобы была возможно более облегчена совместная работа этих органов: напр., участок службы тяги и паровозное депо удобно поместить рядом с хорошо расположенным крупным вокзалом. Территориальный охват этих исполнительных органов исключительно определяется потребностями и условиями техники эксплоатации. В качестве примера можно указать на то, что территория действия паровозного депо должна охватывать значительное число километров пути и большое число станций, так как иначе не было бы возможным правильное использование ни силы тяги, ни паровозных бригад. В этом последнем направлении, между прочим, решающее значение имеют предписания об отдыхе паровозной прислуги, о наибольшей длине пути паровоза, обусловленной состоянием самих паровозов и распо-

ложением угольных складов и водоснабжения, и иные моменты. Ясно, что наиболее технически правильна и наилучшим образом соответствующая степени интенсивности перевозок на данной линии организация и оборудование этих исполнительных органов имеет величайшее значение для экономических результатов эксплоатации, так как высота эксплоатационных издержек в значительной степени зависит от этого.

На австрийских государственных жел. дор. в качестве исполнительных служебных органов существуют: станционные отделы службы эксплоатации и коммерческой службы [1]); участки службы пути для поддержания пути и сооружений; управления паровозными депо для службы тяги (некоторые из них, более крупные, связаны с небольшими мастерскими для текущего ремонта вагонов); железнодорожные мастерские для ремонта и восстановления паровозов и вагонов (заказы на постройку нового подвижного состава обычно передаются частной промышленности); материальные склады и, наконец, сигнальные мастерские для изготовления и ремонта сигнальных и предохранительных приспособлений. Для местных жел. дор. находящихся в эксплоатации государства, а также и для самостоятельно эксплоатируемых, организованы „управления эксплоатации", в которых соединены все или некоторые из исполнительных служб.

Подобная же организация существует в Германии и в большинстве других стран с государственными жел. дор.

Внутреннее расчленение руководящих органов. Расчленение функций исполнительных органов определяет собою внутреннее расчленение высших руководящих учреждений. Охарактеризованное нами разделение труда повторяется принципиально подобным же образом у руководящих органов управления, с тем лишь отклонением, что в каждом органе все служебные отрасли, включая сюда и те, которые в исполнительных органах совсем не представлены, объединены в одно целое единого учреждения.

При многочисленности, важности и разнообразии дел, входящих в компетенцию каждого такого учреждения, ясно, что и внутри его должно проводиться строгое разделение труда. Основу его неизбежно составляют опять-таки отдельные службы с их разветвлением на более или менее крупные функциональные группы и, наконец, на отдельные функции.

На государственной железнодорожной сети умеренных размеров, для управления которой и руководства исполнительными органами не требуется никаких промежуточных инстанций, внутреннее расчленение на отделы руководящих органов так и происходит в соответствии с отдельными отраслями службы,

---

[1]) Из них некоторые более крупные, расположенные на известном расстоянии друг от друга, называются диспозиционными или руководящими станциями и имеют задачей заботиться о беспрепятственном движении поездов на своем участке, в особенности товарных поездов, и о правильном порядке отправления имеющихся на участке грузов.

сообразно разделению исполнительных органов. Начальство этих отделов, которому поручено ведение всех дел каждой такой отдельной отрасли при помощи определенной ограниченной группы служебного персонала, несет ответственность формальную и по существу за всякую работу, произведенную в данном отделе согласно его приказаниям, и осуществляет в его пределах служебный надзор. Отделы, далее, подразделяются на подъотделы (называемые также группами, бюро, департаментами и т. д.), смотря по необходимости, сообразно характеру и объему дел. В помощь этим отделам и подъотделам даны все необходимые вспомогательные сотрудники для ведения менее сложной и, в особенности, канцелярской работы. За единообразие ведения всех дел в отделе лично ответственно начальство, как уже указывалось. При этом, однако, большее или меньшее количество менее важных дел может быть предоставлено заместителям начальникам подъотделов и даже просто отдельным служащим для самостоятельного разрешения.

На крупных государственных железнодорожных сетях это распределение по служебным отраслям должно быть проведено как в высшем органе, так и в промежуточных инстанциях, с той разницей, что в высшем учреждении может иметь место объединение родственных или соприкасающихся отраслей. Последнее приводит к уменьшению числа отделов, которые имеют то желательное побочное последствие, что деятельность начальствующих лиц сосредоточивается на вопросах общего и принципиального значения, тогда как особенности и детали текущего управления остаются в ведении промежуточных инстанций. Это приводит к единству в общем руководстве управлением и препятствует нежелательному раздроблению его.

Своеобразное устройство было введено в Пруссии общей реорганизацией 1895 г. Оно состоит в том, что самостоятельные „децерненты“ призваны к обработке и разрешению отдельных вопросов, разбитых в порядке весьма далеко идущего разделения труда (плана работ). Они, в непосредственном подчинении президенту дирекции, разрабатывают отдельные вопросы, когда потребуется, совместно друг с другом. Ответственность перед высшим управлением несет президент. Здесь, таким образом, нет соединения всех принадлежащих к одной и той же служебной отрасли подгрупп в лице единого руководящего чиновника (начальника), подобно системе отделов. Президент дирекции сам проверяет разрешение только тех вопросов, которые отнесены к его ведению в порядке общего приказа или специально изданнаго им распоряжения. Все остальные вопросы окончательно разрешаются подписью децернента. Послед-

ний обязан только устно доводить до сведения президента обо всех наиболее важных случаях, в особенности по вопросам принципиального характера. Понятно и здесь проявляется определенная специализация (верхнее строение, нижнее строение, машины, эксплоатация и т. д.).

В помощь этим децернентам при большом количестве дел дается лишь очень немного (1—2) сотрудников, тогда как вся подготовительная и вспомогательная работа и всякая менее важная текущая работа выполняется в больших „бюро", начальство которых осуществляет только служебный надзор, но не имеет никакого влияния по существу на выполняемую работу. Последнее исходит только от различных децернентов.

Этой организационной форме приписывают известное преимущество по сравнению с разделением функций на отделы. Однако, при правильной организации общего ведения дел (см. сл. параграф) и та и другая форма может хорошо функционировать. Принципиального преимущества нельзя утверждать ни за той, ни за другой формой [1]). Во всяком случае, прусские государственные жел. дороги со своей системой децернентов воспитали себе блестящих, привыкших к самостоятельной работе специалистов с огромной инициативой и достигли таким образом больших успехов в деле. Однако, трудно судить, должны ли эти успехи исключительно или преимущественно быть приписываемы данной системе. Она возлагает, кроме того, на президента, если только он хочет выполнять свою задачу, заключающуюся в поддержании единства и целесообразности управления, и если его децерненты не стоят целиком на высоте, огромное бремя работы, что и привело фактически к назначению многочисленных (до четырех) заместителей, которым поручаются определенные категории дел для постоянного надзора и руководства. В противоположность этому, при системе отделов прекрасно можно обойтись одним (самое большее, двумя) заместителями директора (президента).

В отношении устройста высшего органа следует еще считаться с необходимостью во всех тех случаях, когда определенное дело затрагивает несколько служебных отраслей, обеспечения равномерного удовлетворения требований каждой из них, а также постоянства и непротиворечивости отдельных решений и распоряжений во времени. Это обеспечивается совместным участием представителей заинтересованных отраслей

---

[1]) Относительно опыта, проделанного в Пруссии с „отделами" и повлекшего за собой их упразднение в 1895 г., см. в особенности у Зейделя, цит. соч. стр. 371, относительно децернентов, стр. 43 и сл.

в решении подобных вопросов (устройство совещаний, назначение так наз. кореферентов).

Из существа высшего органа, как такового, вытекает, далее, то организационное требевание, чтобы отделы его только в самых узких рамках расчленялись на подъотделы или на особые децернаты (рефераты), так как специалисты здесь не у места и, в противном случае, было бы невозможным верховное руководство, постоянно имеющее в виду высшие принципиальные задачи. Пускаться здесь в дальнейшие детали выходит за пределы задачи настоящего сочинения. Немногого сказанного будет достаточно для оценки различных отклонений в организационных формах высших органов. Только одно можно еще сказать: заранее можно быть уверенным в плохой организации управления, если высший орган разбит на отделы сверх крайней необходимости и располагает многочисленным личным составом. Это непосредственно показывает, что многие вопросы, относящиеся к ведению подчиненных мест, разрешаются самим этим высшим органом, что обязательно должно быть связано с большими затратами, волокитой и т. д.

Мы приведем два показательных примера в непосредственном соседстве: Австрию и Баварию. В Баварии (со времени реорганизации в 1907 г.)—прямо таки образцовая простота и ясность в расчленении функций, максимальная экономия штатов, быстрая, дешевая и уверенная работа. В Австрии—прямая противоположность, необозримая раздробленность на секции, департаменты, бюро и рефераты, часто карликовых размеров (некоторые приспособлены к личным потребностям отдельных чиновников), колоссальные общие размеры штатов, колеблющееся, неуверенное решение дел и связанная с ним тяжеловесность, медленность и несоразмерно большие расходы.

Организация ведения дел. а) Коллегиальная и единоличная система управления. Различие между руководящими и исполнительными функциями в железнодорожной службе проявляется также в различных требованиях, которые обе эти группы служебной деятельности ставят к характеру самого ведения дел. Высшее руководство требует предварительного обсуждения, приводящего к определенному разрешению вопроса, исполнительная служба состоит в деятельности по определенным заранее руководящим указаниям часто в силу мгновенных решений, приспособляющих действия к данному здесь и теперь положению вещей. Это основное различие учитывается и в организационном отношении. В исполнительной службе отдельная личность, предоставленная самой себе, без помехи со стороны чужого мнения, должна иметь возможность немедленно вмешиваться в ход событий. Напротив, в высшем руководстве делами уместно осмотрительное

обсуждение и привлечение разнообразных данных опыта к разрешению вопросов, что позволяет с выгодой совместную деятельность многих лиц. Вследствие этого возникает вопрос, применима ли и рекомендуется ли и в каких именно случаях в области железнодорожного управления так наз. „коллегиальная система“. Существует, правда, воззрение, совершенно осуждающее эту форму организации в области железнодорожного управления. Однако, его с самого начала можно признать правильным только в отношении исполнительной службы в самом узком смысле слова, которая должна принимать решения, но не вырабатывать постановлений, которая, как отмечено выше, действует в направлении данных свыше общих руководящих указаний (служебных правил), или же отдельных специальных распоряжений.

Иначе обстоит дело во всех тех случаях, в которых надо предварительно вынести постановление, вывести новые общие директивы и в которых приходится принимать решения о делах широкого и принципиального значения. Подобные акты управления требуют непрерывного приспособления к меняющимся условиям, предполагают разнообразные познания и обсуждения самых различных фактов хозяйственной жизни, очень часто также и технические познания в самых разнообразных отраслях, которыми не всегда располагает отдельное лицо. Они требуют таких соображений, которые при взаимодействии духовных сил и способностей нескольких лиц представляют большую гарантию полноты и надежности, чем в случае разрешения вопроса отдельным, хотя бы и очень способным специалистом. Вследствие этого вполне оправдывается разрешение административных вопросов подобнаго рода советом (коллегией), составленным из компетентных лиц. В советах управления (административных советах, правлениях), частных ж. д. железнодорожное дело с самого начала обладало подобными учреждениями. Этот пример в то же время показывает, для каких органов и какого рода дел этот способ является подходящим и в государственном железнодорожном управлении. Италия, Швейцария, Румыния (а до 1901 г. и Бельгия) действительно учредили для разрешения тех же вопросов, которые в отношении частных ж. д. по общему правилу отнесены к компетенции административного совета (в силу постановлений законов об акционерных обществах и основанных на них уставов этих последних), особые административные советы, составленные из специалистов и иных компетентных лиц и находящиеся при высшем органе управления государственными жел. дор. Этим, с одной стороны, совсем не имеется в виду, чтобы сам вер-

ховный орган управления жел. дорогами был построен по этой коллегиальной системе—ведь часть его неизбежно составляет высшее руководство исполнительной службой, которое всегда сосредоточено в одном лице. С другой стороны, это вовсе не исключает коллегиального разрешения известных вопросов и даже принятия постановлений подчиненными органами эксплоатации. Так, например, члены дирекций прусских государственных ж. д. принимают решения по известным правовым претензиям чиновников их округа, подобно дисциплинарным судам.

Организационная форма коллегиального разрешения вопросов по большинству голосов всех участников, имеющих право решающего голоса, применяется далее в сношениях местных жел. дор. между собою во всех тех случаях, где организованные корпорации, союзы и т. п. отдельных управлений принимают решения относительно общих или однородных мероприятий, принятия на себя обязательств в отношении предоставления известных услуг, производства платежей и т. д., так: напр., в союзе немецких железнодорожных управлений и в иных подобных союзах, в тарифных союзах.

Не следует смешивать с этой коллегиальной системой совещания нескольких или даже всех руководящих чиновников отдельного органа управления относительно сомнительных вопросов, интересующих несколько служебных отраслей, в таких учреждениях, которые организованы по системе единоличной ответственности, когда высший руководитель (начальник, президент) один несет ответственность за все действия своего учреждения. Такие совещания имеют целью исключительно освещение определенного вопроса со всех интересующих сторон специалистами, и постановления их служат высшему руководителю (министру, президенту, директору), который один только имеет право окончательного решения, только в качестве советов, отнюдь не связывая его.

Коллегиальной системе даже там, где она была уместна, делали упреки в тяжеловесности и вредной для дел волоките. Это может быть справедливым в конкретных случаях, но доказывает только, что соответствующее учреждение тогда неправильно организовано, так как для разрешения срочных дел должен существовать другой порядок и коллегии может быть предоставлено в лучшем случае последующее обсуждение и утверждение решений. Вполне справедливым является этот упрек во всех тех случаях, где коллегиальная система введена и для разрешения чисто эксплоатационных вопросов, как это имело место в Пруссии до реорганизации 1895 г., когда окружные дирекции были еще коллегиально организованы. Сколь

пагубные последствия повлекла за собой эта организационная ошибка, подробно выясняется в многократно цитировавшейся книге Зейделя.

Против коллегиальной системы приводилось также и то возражение, что она даже в правлениях частных жел. дорог сводится к простой формальности, так как выдающаяся личность, в особенности директор-распорядитель, имеет решающее влияние почти всегда. Однако, уже одна необходимость для этого последнего мотивировать свои предложения уважительными основаниями, является препятствием для злоупотреблений, напр., в важных вопросах, касающихся личного состава, а необходимость согласия целой коллегии является всегда известным сдерживающим пределом, имеющим особенное значение в ведении денежных операций.

Этим, однако, вовсе не должно быть сказано, что разрешение всех таких вопросов отдельным лицом представляется неосуществимым или неприемлемым. Ведь верховное руководство государственным железнодорожным управлением в большинстве стран осуществляется по системе единоличной власти министра,

в) Условия и признаки успешного хода служебных дел. Успешная организация предполагает также установление таких служебных отношений, которые способны внушить каждому отдельному служащему мотивы к полному напряжению своих духовных и физических сил и способны устранить те препятствия к работе, которые могут вытекать из необходимости совместного труда или же из иных внешних обстоятельств. На первом плане здесь стоит психологический момент, которого мы уже неоднократно касались. Осуществление отдельных актов эксплоатации требует проявления личной инициативы, быстрого схватывания положения и столь же быстрого выполнения принятого решения. Это влечет за собой в организационном отношении необходимость замещения соответствующих служебных постов достаточным, для того чтобы справиться со всеми делами, количеством хорошо подготовленных и энергичных специалистов и предоставления им полномочий на совершение самостоятельных действий за собственной ответственностью. Это означает, что не только начальник каждого такого служебного учреждения должен быть наделен таким правом и такой обязанностью, но что каждый отдельный служащий во всех случаях, в которых имеют место упомянутые предпосылки, должен иметь полномочия действовать с достаточной самостоятельностью, для того, чтобы мог быть достигнут хорошо налаженный ход дела.

Таким образом, одним из наиболее существенных требований, относящихся к правильной, хорошо функционирующей организации, является предоставление достаточной самостоятельности всем служащим, занятым ведением важных для эксплоатации категорий дел. Этот момент, впрочем, тесно соприкасается с обеспечением необходимой децентрализации в ведении дел, с назначением совершенно определенного круга задач отдельным учреждениям, самостоятельно отвечающим за их выполнение. Здесь достаточно просто отослать к уже сказанному по этому поводу. В качестве примера, мы хотели бы только привести неудачную организацию итальянских окружных дирекций в 1905 г. Они были вынуждены даже в самых незначительных вопросах обращаться за распоряжением или разрешением к генеральной дирекции. Они, напр., не имели права без разрешения последней перемещать даже наименее квалифицированную рабочую силу с одной станции своего округа на другую; они не имели права распоряжаться вагонами даже тогда, когда они бесцельно стояли на одной станции, в то время как другая в них настоятельно нуждалась.

Очень важной предпосылкой успешного хода дел, которой мы уже касались, является, далее, установление и постоянное обеспечение лишенной трений совместной работы всех существующих отделов, децернентов и иных ответственных служащих в пределах отдельных учреждений, а также однородных учреждений, принимающих участие в разрешении общих дел и, наконец, всех отдельных учреждений в их иерархическом соподчиненении. Это может быть достигнуто путем обязательных постановлений, а в особенности путем влияния со стороны руководителей учреждений, непрерывно оказывающих на всех своих подчиненных давление в том направлении, чтобы они во всех вопросах, затрагивающих различные служебные отрасли или различные группы служебных функций, достигали бы соглашения кратчайшим путем и, во всяком случае, учитывали бы потребности всех заинтересованных отдельных служебных отраслей.

Существенным условием такой планомерной совместной работы является создание и обеспечение соответствующего сущности службы вообще и выбранной организационной формы, в частности, распределения функций (плана работ и т. д.). Для того, чтобы удовлетворять этим условиям, распределение это должно ясно и недвусмысленно отграничивать сферу деятельности каждого учреждения по существу и территориально. Это требование в отношении исполнительных служебных органов легко выполнимо, т. к. здесь резкое, определяющееся самими потребностями дела разделение труда по отраслям службы и груп-

пам использования лишь изредка допускает возникновение сомнений.

Напротив, при разграничении функций высших органов, легко возникают затруднения как в принципиальном разделении, так и в осуществлении его, и притом как между отдельными цельными учреждениями, так и между отделами, децернатами, группами и т. п. внутри каждого из них. На опыте подтвердилось, в качестве наиболее верного и легко осуществимого способа разграничения компетенций, точное и ясное перечисление функций, оставляемых в компетенции высшего органа и дел, предоставляемым нисшим органам (инспекциям), тогда как на долю средней инстанции (дирекции) остается все то, что не предоставлено двум остальным. Если для отдельных разрешаемых в центре категорий вопросов создаются специальные центральные учреждения, то для каждого из них должно иметь место столь же точное и ясно определенное перечисление функций и в то же время должно быть предусмотрено, в каких вопросах необходима совместная деятельность нескольких и каких именно из этих учреждений и каким путем она должна осуществляться. Хороший пример этого представляют планы работ баварских и прусских государственных ж. д.

Особо важное значение для правильности распределения компетенции имеет отграничение сферы деятельности как отдельных учреждений, так и их отделов и т. д. и самостоятельных служащих таким образом, чтобы никак не могли быть стерты границы ответственности и чтобы каждому уполномоченному на ведение точно отграниченного круга дел чиновнику было бы предоставлено ровно столько самостоятельности, сколько необходимо во избежание взаимной зависимости и взаимных препятствий, но в то же время и взаимного „перекрытия“ функций. Это предполагает, впрочем, наличие хорошо подготовленного и верного своему долгу персонала и влечет за собой с его стороны энергичную, творческую работу, а тем самым и наивысший достижимый успех дела. Это требует также и опытных начальников, наделенных достаточной полнотой власти для издания приказов и выполнения их, для того, чтобы иметь возможность немедленно устранять появляющиеся трения и раздвоение в ведении дел.

Необходимой составной частью в организации эксплоатации жел. дороги является контроль. Он должен быть направлен всюду туда, где дело идет об исполнительной службе (в широком смысле слова), т. е. и по отношению к дирекциям, поскольку они должны выполнять общие или специальные указания высшего органа. Организация и еще более целесообраз-

ное осуществление этого контроля должно быть таким, чтобы не вредить всем выдвинутым выше основным принципам правильного ведения дел, а это очень трудная задача на практике. Здесь следует избегать как чрезмерности, так и недостатка. Само собой понятно, что контроль должен самым точным образом соответствовать особенностям контролируемой служебной деятельности. Многое в этом отношении зависит от общих свойств и способностей тех кругов населения, из которых набираются подлежащие контролю служащие. Здесь имеется в виду специальный технический контроль. Нечто иное представляет собою кассовый контроль, организованный как и во всяком предприятии, имеющем целую сеть филиалов, ведущих денежные операции [1]).

Сюда же, наконец, относится вопрос о том, каким образом поддерживать непрерывное соприкосновение высших учреждений, в особенности центрального органа, несмотря на соответствующую изложенным выше основным принципам децентрализацию, с находящейся в непрерывном процессе развития и поэтому создающей все новые и новые потребности исполнительной службой и с общей хозяйственной жизнью, не ограничивая в то же время безусловно необходимой самостоятельности низших органов. Без такого соприкосновения в центре слишком легко могут укорениться совершенно чуждые действительности воззрения, а из них будут затем проистекать невыполнимые постановления и решения. В качестве средств здесь можно рекомендовать постоянное требование и изучение отчетов и обследований, касающихся наиболее важных в этом отношении

---

[1]) В Пруссии после реорганизации 1895 г. были вполне довольны тем устройством контроля, которое заключалось в созданных тогда „инспекциях". Эти инспекции восполнялись еще специальными контролерами для определенных категорий дел, функционировавшими в качестве помощников децернентов при отдельных дирекциях. С 1910 г. эти инспекции были переименованы в „бюро" (Ämter) В помощь начальникам их предоставлено лишь очень ограниченное число вспомогательного персонала. Они обязаны были осуществлять свои функции в непрерывном непосредственном соприкосновении с исполнительными органами и, по возможности, на месте, а также поддерживать постоянную связь с публикой — потребителями транспортных услуг. Кроме того, им предоставлено также и разрешение, в качестве первой инстанции, отдельных менее важных дел текущей администрации. В последние годы, в особенности, во время и после войны, обнаружились, как утверждают, значительные недочеты в этой организации. Об этом был напечатан целый ряд статей в Zeitung d. Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen за 1919 и 1920 гг.

Усиленно дебатировался вопрос, который возникает в особенности при современном обсуждении реорганизации железнодорожного управления в Германии: должны ли эти промежуточные инстанции между дирекциями и местными исполнительными органами быть построены в отношении объема своих задач по южно-германскому или же по прусскому образцу? Разница заключается в том, что в прусских контрольных „бюро эксплоатации" сооружения и эксплоатация (в смысле германского словоупотребления) объединены в одних руках, а для надзора за движением созданы особые бюро, тогда как в южно-германских государствах (Баварии, Вюртемберге и Бадене) существовали особые инспекции сооружений, тогда как эксплоатация и движение были соединены в одном органе надзора. В защиту как одного, так и другого варианта приводятся веские основания.

процессов действительности, оставление за центральным органом права утверждения в отношении отдельных важных, отграниченных совершенно точными признаками, например, пределами ценности, вопросов, инспекторские поездки, разработку претензий и представлений заинтересованных лиц на ведение дел низшими органами и, наконец, планомерную смену служащих низших и высших органов [1]).

В этой связи следует упомянуть еще об одном учреждении, которое, в качестве завоевания социализма, лишь недавно было введено в железнодорожную организацию в Австрии. Мы имеем в виду „контрольные комиссии персонала для надзора за эксплоатацией“—выборные органы персонала, введенные наряду с комиссиями, имеющими задачей обеспечение интересов служащих. Их цель заключается в том, чтобы создать „покоющуюся на взаимном уважении дисциплину“ и „помогать управлению при исполнении его обязанностей, направленных к достижению наивысшей возможной производительности железных дорог с минимальной затратой сил и средств“. Здесь перед нами применение „системы производственных советов“ к железным дорогам. Так как точного отграничения компетенции этих советов не существует и неопределенная общность их задач позволяет им вмешиваться в любой мере как в руководство управлением, так и в исполнительные службы, то тем самым создана инстанция, могущая осуществить самые вредные задержки в ходе дел, и тем более опасная, что она имеет возможность вынудить исполнение всякого требования под угрозой стачки персонала. Остается загадкой, каким образом можно ожидать от подобных выборных корпораций влияния в направлении повышения хозяйственности эксплоатации везде, где затронуты личные интересы представленных в них служебных групп. Так как другие комиссии, защищающие интересы служащих и существовавшие и ранее, заключают коллективные договоры о высоте заработной платы, продолжительности рабочего времени и т. д., вмешиваются в споры о заработной плате и имеют многократную возможность оказывать влияние на управление, то мы, по-

---

[1]) Из сочинений, касающихся организационных вопросов, мы назовем еще: Брескманн,—„Die Eisenbahnfrage in Italien“. Archiv. 1905.—Риттер,—„Die Neuordnung der italienischen Staatseisenbahnverwaltung“ Archiv. 1913.—Гофф. „Zur Wiederkehr des 10. Jahrestages der Neuordnung der preussischen Staatseisenbahnverwaltung. Archiv. 1905.—Экснер,—„Studien über die Verwaltung des Eisenbahnwesens mitteleuropäischer Länder 1906.—Фёлькер,—„Verwaltungsreformen im Bereiche der deutschen Staatseisenbahnen“—в Öesterreich. Eisenbahn.—Ztg, 1912.—Виттек „Leitende Grundsätze der Staatsbahnverwaltung“—в Öesterreich. Eisenbahn.-Ztg. 1913.—Винеке „Staatsbahnorganisation und Wirtschaftsleben: von Aufsichtsverwaltung zu Betriebsunternehmung“ в Technik und Wirtschaft—1919.—Рюэлль,—„Contrôle des chemins de fer et des tramways“.—Бюллетень международного союза железнодорожных конгрессов 1903. Compte-rendu général du Congrès international des chemins de fer, V Session 1905, т. III, стр. 1—309. Question XIII. Organisation des services.

жалуй, не ошибемся, если усмотрим в этом политически ориентированном новшестве прямую противоположность успешной организации.

В этой же связи следует упомянуть о необходимости возможно большего упрощения внешних организационных форм, для того, чтобы избежать всякого излишнего проявления административной деятельности и достичь возможно бóльшего ускорения хода дел. Эта цель достигается путем устранения личных формальностей в служебных отношениях, уничтожения излишней канцелярщины и использования всех возможных приспособлений для сбережения времени (например, пишущих и счетных машин, ротаторов и т. д.). Эта область дает изобретательным головам широкое и экономически выгодное поле деятельности в направлении непрерывных улучшений, касаться которых подробно здесь, конечно, не место [1]). Здесь вопрос организации соприкасается с экономией эксплоатации и, по большей части, в тех случаях, когда государственным железным дорогам рекомендуется организовать свою эксплоатацию в коммерческом духе, как раз имеется в виду руководимая этими основными принципами внешняя организация ведения служебных дел.

Приложение. Организация частных железных дорог. Основные черты организации, выведенные выше из самой природы железных дорог и из общих требований коммерческого ведения дел, имеют, понятно, силу и для частных железных дорог. На это заранее было указано и это отмечалось и в отдельных частностях. Может, поэтому, итти речь только о том, насколько из характера частных железных дорог, как таковых, вытекают специальные признаки и особенности, отличающие их от государственных железных дорог. Главным внешим отличием является организация управления на частных железных дорогах в юридических формах частного общества: мы исходим из того, что частные железные дороги в подавляющем большинстве случаев находятся в собственности и эксплоатации акционерных обществ. Каждая такая частная железная дорога должна обладать соответствующими органами, сообразно законам данного государства (общим собранием акционеров, советом, правлением). Каждый из этих органов имеет свою компетенцию, определенную законом, правительственными актами и уставами самих обществ. Внутренним отличием является то, что у частных железных дорог, вследствие их природы как частно-хозяйственных предприятий, рассчитанных на извлечение максимального

---

[1]) Специальные журналы во всех странах непрерывно печатают относящиеся сюда статьи. Многие железнодорожные управления поощряют своих служащих к представлению проектов улучшений в этой области путем обещания им денежных наград.

дохода и ориентирующихся на кредитный рынок, в отношении реализации необходимых капиталов путем эмиссии акций и облигаций, больше выступает финансовый момент, что должно быть учтено и в организационном отношении. Это проявляется, в особенности, в организации особых финансовых отделов, которым предоставлено ведение такого рода дел, какие на государственных железных дорогах совершенно не встречаются или играют значительно меньшую роль, именно всех дел, связанных с выпуском и оплатой акций и облигаций.

Непосредственное ведение дел общества поручается выбранному акционерами административному совету (правлению). Он регулирует финансовые операции общества, отпускает необходимые средства для ведения новых сооружений, расширений и оборудования дороги, назначает служащих, устанавливает ставки жалованья и заработной платы, издает общие предписания по служебному делопроизводству и т. д. В более крупных железнодорожных предприятиях для различных отраслей управления назначаются особые комиссии, непрерывно ведающие соответствующими категориями дел, принимающие постановления в собственных заседаниях и вносящие их затем на утверждение в пленарное заседание управления. Для обществ небольшого объема достаточна одна единственная комиссия (исполнительный комитет). Финансовая деятельность административного совета ежегодно контролируется избранной акционерами ревизионной комиссией.

Исполнение постановлений административного совета и высшее руководство исполнительной службой осуществляется устроенным по системе единоличной ответственности высшим органом, расчлененным в своей конструкции согласно принципам, изложенным выше. Наиболее целесообразно разделение этого органа на технический (строительный и эксплоатационный) и коммерческий отделы, подчиненные высшему начальнику (директору, генеральному директору, general manager). Дальнейшее расчленение на специальные подъотделы зависит от объема предприятия. На местных железных дорогах объединение различных функций в руководящем органе совершенно так же необходимо, как и в области исполнительной службы.

К высшему руководящему органу придан секретариат, которому поручается ведение дел, связанных с внутренней работой общества. Положение частных железных дорог в центре коммерческой жизни и по отношению к органам государственной власти, по общему правилу, вызывает необходимость в учреждении специальных юридических отделов.

Особое отличие, сравнительно с государственными железными дорогами, представляет бо́льшая свобода деятельности их агентов в рамках службы.

Особенно большой свободой пользуются в своей деятельности руководители американских жел. дорог. Отдельная личность выступает там на первый план по сравнению с комиссиями, если не формально, то фактически. Президенту предоставлено постоянное руководство определенными категориями дел, а наряду с этим руководство другими делами передано одному или нескольким вице-президентам. От отдельных личностей вполне зависит, насколько они будут считаться со своей формальной зависимостью от административного совета во всех своих мероприятиях. Это служит также и объяснением случаев тяжких злоупотреблений.

Специалисты указывают также на одну черту организации, отличную от европейских жел. дор. [1]). Ведение кассовых операций по приходу и расходу обычно отделено от ведения коммерческих дел таким образом, что стоящий во главе счетной части Comptroller, в качестве помощника президента или вице-президента, наряду с заботой о правильной отчетности, заботится также и о коммерчески-выгодном ведении дел во всех деталях. Для полной успешности такой организации необходимо, чтобы такое лицо владело всеми отраслями эксплоатационной техники, что́ конечно, не всегда имеет место. Для непосредственного руководства отчетностью обычно назначается специальный высший чиновник.

На частных железнодорожных сетях особенно крупного объема возникает (точно так же, как и на государственных жел. дорогах) необходимость в учреждении промежуточных административных инстанций и притом, по большей части, при особых свойственных частным жел. дорогами условиях. На крупных железнодорожных сетях, возникших в силу слияния (консолидации) нескольких самостоятельных предприятий, мотив, о котором идет речь, подкрепляется еще другими соображениями, которые рекомендуют сохранение прежних органов управления эксплоатацией. Крупнейшее железнодорожное предприятие этого рода представляет собой Canadian Pacific Railway, которая, кроме своей основной магистрали в Канаде, присоединила к себе несколько железнодорожных предприятий, линии которых, по большей части, проходят по территории Соединенных Штатов и составляют вместе 6.936 км. пути, Общее протяжение ее сети равняется 25.982 км. (в 1911 г.)

Самая слабая форма соединения частных жел. дор. это, как известно, „общность интересов“, которые имеют в нескольких дорогах крупные банки и иные торговые предприятия, в

---

[1]) Гоффи Швабах „Nordamerikanische Eisenbahnen, ihre Verwaltung und Wirtschaftsgebarung“, 1905 Стр. 115.

американском словоупотреблении называемая Concern или „железнодорожной системой“. Здесь самостоятельность каждой отдельной дороги не нарушается, и только в отношении финансовой стороны дела имеет место controlling interest. Если этот интерес выражается в участии представителей соответствующих финансовых предприятий в правлениях, входящих в концерн жел. дорог, то влияние этих лиц ограничивается только делами, затрагивающими финансовые интересы. Сюда относятся все крупные железнодорожные „системы“, в которых железные дороги Соединенных Штатов соединены в ряд округленных сетей.

С другой стороны, форма акционерного общества допускает далеко идущее упрощение организации, требуемое соображениями экономии в мелких предприятиях местных жел. дорог. Здесь вся совокупность ведения коммерческих дел и руководства эксплоатацией объединяется как в области исполнительной службы, так и в высшем руководящем органе в компетенции одного лица с небольшим числом сотрудников, а административный совет осуществляет свои функции по принципу почетной должности и в непрерывном личном соприкосновении с руководителем эксплоатации.

Одна особенность организации английских жел. дорог всегда привлекала к себе интерес специалистов. Там генеральный директор, по общему правилу, имеет двух помощников, функции которых в области эксплоатации и коммерческой службы разграничены таким образом, который не может быть иначе назван, как только путаницей. Первый из них, „линейный суперинтендент“, осуществляет руководство всем движением поездов вообще; кроме того, ему подчинено все пассажирское сообщение, включая сюда и перевозку тех грузов, которые обычно следуют пассажирскими поездами. Другой помощник директора, главный управляющий грузовым сообщением, которому подчинены все отдельные отрасли эксплоатации, относящиеся к грузовому сообщению, осуществляет также и руководство составлением товарных поездов на станциях, участвует в выработке расписаний грузового движения и руководит распределением подвижного состава. Таким образом, линейный суперинтендент отвечает за движение товарных поездов и за всю их работу в пути, но власть его не простирается на товарные и сортировочные станции, на сдачу грузов и на составление товарных поездов. Такой порядок может быть объяснен только положением дел в начальный период существования ж. дорог в Англии, когда пассажирское сообщение имело подавляющее значение, и железнодорожная эксплоатация была целиком приноровлена к нему, а также и дальнейшим развитием массовых грузовых

перевозок, которые в скорых поездах небольшого состава вклинивались в пассажирское движение, так что консервативный дух страны мог удержать здесь старое устройство. Однако, в позднейшем развитии сообщения обнаружилось, что нелогичность такого разделения труда практически выражается в ряде несоответствий, вследствие чего английские жел. дороги начали менять свою организацию в направлении правильного разграничения службы эксплоатации от службы движения [1]).

---

[1]) См. об этом у Фрама „Das englische Eisenbahnwesen“, стр. 18.

НОВЫЕ КНИГИ,
изданные „ТРАНСПЕЧАТЬЮ“.

Издания Российской ж.-д. миссии в Берлине.

1. **Ambrosius**. „Основы техники слабых токов“, перевод с немецкого под редакцией и с примечаниями Н. О. Рогинского, цена 3 руб. 50 коп.
2. **Н. О. Рогинский**. „Современные достижения техники слабых токов“, цена 50 коп.
3. **К. К. Нехаев**. „Поднятие затонувших судов“, цена 5 руб.
4. **Ю. Ломоносов**. „Научные проблемы эксплоатации железных дорог“, 3-е издание, цена 1 р. 75 коп.
5. **Мантейфель**. Приемочная деятельность миссии за границей, цена 2 руб.
6. **Любимов**. Взаимозаменяемость частей паровозов Эш и Эч, цена 3 руб. 50 коп.
7. „Перевозка паровозов Эш и Эч из-за границы“, цена 4 руб. 50 коп.

Выходят из печати новые издания „ТРАНСПЕЧАТИ“:

1. **В. А. Яцына**. „Предельный уклон, скорость и мощность паровоза в выгоднейшем сочетании“.
2. Проблемы транспорта, вып. I.

ГОТОВЯТСЯ К ПЕЧАТИ:

1. Из серии „Транспорт и народное хозяйство“, непериодические сборники, выходящие под общей редакцией проф. С. В. Бернштейн-Когана.
   Выпуск 5-й. „Железнодорожные и водные тарифы“.
   Выпуск 6-й. „Очередные вопросы морского транспорта“.
   Выпуск 7-й. „Очередные вопросы речного транспорта“.
   Выпуск 8-й. „Перспективы развития грузооборота железных дорог“.
   Выпуск 9-й. „Вопросы труда на транспорте“.
2. **А. Джонсон и Ван-Метр**. „Американские железные дороги“.
3. **Рей Морис**. „Организация железных дорог“.



„ТРАНСПЕЧАТЬ“

ОБЪЯВЛЯЕТ,

что впредь, до изменения, устанавливаются следующие цены на периодические издания „Транспечати“

НА ПОДПИСКУ (в червонн. руб.):

	Розничн. цена за 1 номер (в черв. руб. и коп.)	Подписная цена на ноябрь (в черв. руб.)	Подписн. цена с 1 ноября до конца года (в черв. руб.)
Вестник Путей Сообщения (без прил.)	— р. 60 к.	1 р. 80 к.	3 р. 60 к.
Вестн. Пут. Сооб. (со всеми оф. прил.)	—	4 „ — „	8 „ — „
Официальн. Отд. „ВПС“	— „ 12 „	8 „ — „	6 „ — „
Техн. и Экон. Пут. Сообщ. (с прилож. „Железнодорожн. мастерския“)	—	8 „ — „	6 „ — „
Техн. и Экон. Пут. Сообщ. (без прил.)	1 „ 50 „	—	—
Железнодорожные мастерския	1 „ 50 „	—	—
Техн. Журн. НКПС (б. „Транспорт“)	— „ 30 „	— „ 50 „	1 „ — „
Водный Транспорт	2 „ 25 „	1 „ 65 „	1 „ 30 „
Электротехника и Связь на п. с.	— „ 75 „	— „ 60 „	1 „ 20 „
Сборник Тарифов	— „ 15 „	— „ 75 „	1 „ 50 „
Красный Транспортник	— „ 25 „	— „ 40 „	— „ 80 „

НА ОБЪЯВЛЕНИЯ (в черв. руб.):

МЕСТО ПУБЛИКАЦИЙ.	Размер.	Вестник Путей Сообщения и Оф. Отд.	Сборник Тарифов.	Железнодорожные мастерския.	Техн. Жур. (б. „Транспорт“). Водн. Транспорт.,Электрот. и Связь на путях сообщ., Красн. Транспортник, Техн. и Экон. Пут. Сообщ.
2-я стран. обложки.	1/1	17	—	14	7
	1/2	9	—	8	4
	1/4	5	—	4,5	2,5
3-я стран. обложки.	1/1	15,5	—	12	6
	1/2	8,5	—	7	3,5
	1/4	4,75	—	4	2
4-я стран. обложки.	1/1	17	—	14	7
	1/2	9	—	8	4
	1/4	5	—	4,5	2,5
После текста.	1/1	14	10	10	5
	1/2	8	5	6	3
	1/4	4,5	3	3,5	1,75

